REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

JULHO 1963

VOL. III ★ NÚM. 2

★

SUMÁRIO

A FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DA UNIVERSIDADE DE MINAS GERAIS

REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Minas Gerais

Publicação quadrimestral editada em março, julho e novembro

❋

Os artigos assinados são de exclusiva responsabilidade dos seus autores.

Tôda correspondência deverá ser endereçada ao Secretário da REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, à rua Curitiba, 832, Belo Horizonte, Brasil.

PREÇOS E ASSINATURAS:

Preço do número.... Cr$ 600,00 / US$ 1,00

Assinatura anual.... Cr$ 1.800,00 / US$ 3,00

Os pedidos deverão ser endereçados ao professor Afrânio Veiga, tesoureiro da RBCS, à rua Curitiba, 832, Belo Horizonte, Brasil.

REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

PUBLICAÇÃO QUADRIMESTRAL

VOL. III — JULHO DE 1963 — Nº 2



ÍNDICE

Colaboram neste número:

EVARISTO DE MORAES FILHO, Universidade do Brasil

PAUL SINGER, Universidade de São Paulo

OSCAR DELGADO, México

ALVARO VIEIRA PINTO, Universidade do Brasil e Instituto Superior de Estudos Brasileiros

JULIO BARBOSA, Universidade de Minas Gerais

★

O próximo número da RBCS, correspondente ao vol. III, nº 3, versará sôbre o tema A REVOLUÇÃO BRASILEIRA. Conterá estudos especiais assinados, dentre outros, por:

Alceu de Amoroso Lima

Caio Prado Júnior

Celso Furtado

Alvaro Vieira Pinto

João Camilo de Oliveira Tôrres

Milton Soares Campos

Hélio Jaguaribe

Fernando Henrique Cardoso

Octavio Ianni

Nelson Werneck Sodré

Revolucion, reforma y conservatismo: tipos de politicas agrarias en Latinoamérica (*)

Oscar Delgado

INTRODUCCION

(Marco de referencia teorico)

El objeto de estudió en nuestra investigación han sido las políticas (**policies**) agrarias en Latinoamérica, y los sujetos de estudio implícito son los grupos de aquellos que toman las decisiones, los responsables de las políticas agrarias, las élites del poder en el nivel nacional; y asimismo las poblaciones campesinas afectadas por las decisiones que tomen, o dejen de tomar, estas élites del poder. Para el análisis comparativo, las unidades de estudio son las 20 naciones de Latinoamérica. Salvo en tres naciones, en las diecisiete restantes de la región las estructuras agrarias no han cambiado significativamente desde la época colonial hasta el día de hoy, pasando por las épocas llamadas Independencia y República.

Uno de los problemas que sugiere la investigación es el de si una sociedad puede transformar radicalmente su estructura agraria por medios llamados evolutivos. Históricamente no ha acontecido este fenómeno en Latinoamérica, toda vez que dondequiera ha ocurrido esta clase de cambio (en la

(*) Ponencia presentada por el autor en el **XXXV Congreso Internacional de Americanistas** celebrado en México, en 1962, modificada y actualizada con el analisis de recientes informes sobre el tema, especial para **REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**.

región) ha sido consecuencia de revoluciones populares (México, Bolivia y Cuba). Por otra parte, dondequiera que las estructuras agrarias han permanecido idealmente estáticas, o sin ser afectadas por cambios significativos, estas sociedades no registran revoluciones del tipo que Germani denomina «nacional-popular», y que para él son la alternativa del cambio evolutivo. Dicho de otro modo, en Latinoamérica la revolución **nacional-popular** es condición y necesaria para el cambio de la estructura agraria, e inversamente la persistencia en el poder de las élites tradicionales es condición suficiente pra impedir el cambio relevante de la estructura agraria, para conservar esa estructura, que no registra modificaciones en diecisiete países desde cuando los colonizadores hispano-lusitanos hollaron tiera americana y redujeron violentamente, por el llamado derecho de conquista a los aborígenes andinos y mesoamericanos.

La teoría habla de cambio **evolutivo** y cambio **revolucionario**. La evidencia indica que la transformación de la estructura agraria es producida siempre por la revolución popular. Ninguna revolución popular ha omitido esta medida. Pero una incógnita permanece: .Puede cambiar sin revolución una estructura agraria? Y si puede cambiar, ¿cuáles son los procesos de ese cambio, y cuánto tiempo (cuántos años, cuántas décadas o cuántos siglos), debe transcurrir antes de que esa estructura cambie relevantemente? Porque en Latinoamérica esa estructura no cambió durante los trescientos años coloniales, ni ha cambiado tampoco significativamente durante 100 anos de historia republicana.

La hipótesis es, pues, la de que la estructura agraria cambia después de una revolución **popular** (las revoluciones independientes no tuvieron tal caráter) y no cambia antes de que esa revolución popular acontezca. Surge una nueva incógnita: ¿Por qué no hay cambios estructurales sin revolución popular? No intentaremos aquí responder a esta pregunta, pero trataremos de recapitular algunas aportaciones teóricas de científicos sociales, principalmente norteamericanos, que han realizado investigación empírica en regiones subdesarrolladas socioeconómicamente.

Los Estados-naciones y las sociedades llamadas no-autónomas que constituey el mundo subdesarrollado son menos homogéneos y más heterogéneos, social y culturalmente, que las sociedades industrializadas. Dentro de un país coexisten grupos humanos muy diversamente. Hay notables variaciones inter-áreas en la cultura, en la estratificación social, en los niveles de vida, en la residencia rural o urbana, en la naturaleza y formas de la producción económica. Redfield nos habla de **sociedades parciales** y Radcliffe Brown de **subculturas**. Desde el punto de vista socio-económico, Jacobo Boeke, J. S. Furmival, Everett Hagen, Benjamín Higgins, Jacques Lambert y otros han introducido el modelo analítico del **pluralismo** social (generalmente conocido como **dualismo,** pero a veces también triplicidad, etc..[1] Y el **proceso** socio-económico **tradición-modernización** ha llegado a sustiuír en la reciente literatura científico-social a otros modelos clásicos tales como los de Redfield, Howard Becker, etc. No quiero decir que han sido abandonados, sino que ellos apuntan hacia la urbanización simplesmente, o hacia la secularización, o hacia irrelevantes tipos de conductas humanas. En estos **procesos** se hallan irrecusablemente implícitos juicios de valor, al depender de nociones tan subjetivas como son lo **folk** y lo **sagrado,** y sus contrapartes. El modelo que ahora está «de moda» el que dicotomiza a las sociedades, o a partes de ellas, en sociedades **tradicionales** y sociedades **modernas** también implica un juicio de valor. Los pueblos subdesarrollados o tradicionales quieren

1. Hagen, **On the Theory of Social Change** (Homewood, III. The Dorsey Press Inc. 1962) (A Study the Center for International Studies. MIT): Higgins, «Condiciones necesarias para un rápido desarrollo económico en América Latina», pp. 162-192, en E. de Vries y J. Medina Echavarría (ed.), **Aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina**, Vol. I (París: UNESCO, 1962); J.S. Furnival, **Netherlands India: A Study in Plural Economy** (Cambridge, Mass, 1944); J.H. Boeke, **Economic Policy of Dual Societies** (New York: Institute of Pacific Relations, 1953); Lambert, **Os dois Brasis** (Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais 1959); Hirschmann, A.O., «Investment policies and 'Dualism' in Under-developed Countries», **American Economic Review,** 47: 550-70 (septiembre, 1957) y Cap. **X** de **La Estrategia del Desarrollo Económico** (México: F. C. E., 1961).

desarrolarse para ser sociedades modernas, y los científicos interpretan e incluso aceptan y estimulan esa dirección del cambio.

Admitiendo que para el desarrollo es nacesaria la **industrialización**, y que en los países atrasados las ciudades son generalmente **pre-industriales,** como las ha llamado Sjoeberg, encontramos que el contínuum folk-urbano, cuando menos semánticamente, no ha sido elaborado en referencia al desarrollo económico. El desarrollo económico es otro juicio de valor, y no creo que ningún científico pueda rechazarlo en nombre de la ciencia aséptica. Los tipos de la **tradición** y la **modernizacinón** han servido como instrumentos operativos a Daniel Lerner, Millikan, Everett Hagen, R. S. Eckaus y otros antropólogos sociales y sociólogos contemporáneos norteamericanos[2] especializados en el estudio de grandes áreas y naciones subdesarrolladas más bien que en el estudio clásico de una pequeña comunidad.

Y finalmente, otro juicio de valor: la teoría política también le ha suministrado a la ciencia un modelo para explicar los grandes cambios sociales. Este modelo también es dicotómico pero en el extremo hacia el cual se supone **por vía de hipótesis** que corrientemente se dirige el cambio encontramos una alternativa: la **reforma** o la **revolución**. En el otro extremo un tipo ideal por supesto, pero que a veces resulta muy real tenemos al **conservatismo,** a la preservación de la llamada sociedad tradicional. La reforma cumple siempre funciones específicas. Una de ellas es la de simular cambios para conservar las estructuras y las instituciones pre-existentes, y simultáneamente impedir que el cambio tienda a ser revolucionario. Pero las masas de la población, al multiplicarse sus **grupos de referencia** y sus expectativas de mobilidad social, exigirán cada vez más servicios, derechos y oportunidades. Las élites dominantes cada vez tendrán que hacer nuevas concesiones, y para satisfacerlas deberán estimular el incremento de las tasas de

2. Lerner, **The Passing of Traditional Society** (Glencoe: Free Press, 1958); Gideon Sjoberg, **The Preindustrial City: Past and Present** (Glencoe: Free Press, 1960); Millikan y Blackmer (eds), **Las Naciones que surgen,** (Mexico: P.C.E., 1961).

desarrollo económico. No se niega que por el largo camino de la reforma se ha podido llegar muy lejos en las sociedades occidentales industrializadas; pero se abrigan dudas de hasta dónde pueda llegarse en las sociedades subdesarrolladas, por ejemplo en Latinoamérica, en problema tan agudos y de solución tan urgente como es el caso de la transformación profunda de las estructuras agrarias.

La teoría clásica del cambio social y cultural es muy útil para explicar los cambios y sus procesos en sociedades idealmente conservadoras como son las culturas llamadas primitivas y, probablemente también, las culturas altamente industrializadas que parecen ser tan conservadoras como las primitivas. Y valga esta desconcertante paradoja. Pero esta teoría clásica puede ser insuficiente y muchas veces irrelevante si se la adopta sin beneficio de inventario como un modelo teórico que explique la naturaleza y los procesos del cambio en sociedades subdesarrolladas que ya no son idealmente primitivas y que adelantan una transición desde lo tradicional hacia la modernización. Uno se pregunta si hay uno o varios tipos de cambios transicionales, cuáles son las posibilidades y las alternativas en velocidad y en dirección del cambio, por qué y de qué manera en las transiciones reformistas son afectadas levemente algunas instituciones pre-existentes en la sociedad tradicional, mientras otras instituciones tambien pre-existentes persisten y no son afectadas esencialmente durante el proceso de cambio.

Porque lo último acontece realmente en las sociedades tradicionales en transición hacia la modernización, que son esencialmente duales y asincrónicas, y algunas teorías del cambio social, p. ej. la funcionalista, no cumplen aquí ninguna función explicativa. Son casos negativos cuando se aplica esta teoría, los **cultural lag** (Ogburn) y las **asincronías** geográficas y tecnológicas (Germani), y en nuestras sociedades duales este fenómeno no es excepción sino la regla. Así vemos que la teoría funcionalista carece de aplicación correcta en el análisis al nivel nacional o regional en áreas subdesarrolladas.

Uno se explica, por ejemplo, que en México los cambios en las instituciones políticas hayan originado cambios en las

instituciones económicas, en las religiosas, en las educativas; se explica que su reforma agraria haya precedido y probablemente condicionado el surgimiento de su indutrialización. Pero no se explica (con la teoría funcionalista y con otras teorías) por qué las sociedades más desarrolladas económica y socialmente de Latinoamérica, como Argentina y Uruguay, o los sectores industrializantes y modernizantes de las sociedades duales brasilera y chilena, han conservado una estructura agraria caracterizada por la más alta concentración mundil de la propiedad territorial. En estos casos, el cambio de la estructura y las instituciones agrarias no ha precedido ni ha sucedido al desarrollo económico, ha sido una variable irrelevante y marginal para el desarrollo en unas sociedades, pero ha sido simultáneamente una variable relevante y antecedente en el proceso del desarrollo en otras sociedades. Este problema no es resuelto, y el fenómeno no es explicado, por algunas teorías sociales, entre ellas la que afirma la interrelación funcional de la estructura social. Muchas de estas teorías podrían ser útiles en el nivel de pequeñas comunidades, de preferencia primitivas o folk, pero tal vez no son muy útiles para describir, analizar, explicar y compreender los procesos sociales relativos a niveles más amplios de población, así como la transición hacia el desarrollo, cuando las sociedades ya no son simples sino que se van tornando más heterogéneas, y por tanto, sus estructuras aparecen en términos de mayor complejidad.

Los antropólogos sociales del presente no se limitan a estudiar una comunidad primitiva, sino que también estudian sociedades urbanas e industriales, amplias áreas, naciones cuya organización social y económica es dual o plural, y aun grupos de naciones, regiones enteras como el Medio Oriente y la América Latina. En la última década ha emergido un notable grupo de científicos sociales que ha venido combinando un trabajo común de antropolgía y economía, y a veces también psicología social. Este grupo de antropólogos sociales es consciente de que el conocimiento y la aplicación unilateral de su disciplina no es suficiente para abordar estos problemas. Por eso no sólo se ha utilizado la colaboración interdisciplinaria en grupos, sino que también cada vez hay más científicos sociales que

tienen un doble adistramiento tanto en antropología social o sociología, como en economía. Y muchos antropólogos sociales estudian economía, así como muchos economistas estudian antropología social o sociología, porque son conscientes de que la unilateralidad de los enfoques no proporciona respuestas suficientes a los problemas que plantea el desarrollo. Asimismo, hay también una tendencia entre estos ambivalentes profesionales para especializarse en la antropología y la economía de países subdesarrollados, admitiendo que las investigaciones en países industrializados muchas veces carecen de valor teórico y de aplicación en las áreas atrasadas. Este grupo trata de contribuír con aportes para una teoría del cambio social en las sociedades duales de los países subdesarrollados, porque los modelos de la teoría clásica parecen ser inadecuados.

¿Y qué decir de otras teorías, muchas de ellas ingenuas y otras probablemente motivadas en una etnocéntrica defensa, consciente o subconsciente pero tal vez no inconsciente, de los llamados **interés nacional** y **destino manifiesto?** Existe hoy un grupo, pero parece tratar-se de una escuela antroplógico-social de gran influencia en la investigación y en la teoría en Latinoamérica, sobre todo a partir de la segunda postguerra mundial. Sorprendentemente, esa escuela no tiene ahora su sede y su origen en los decadentes imperios europeos, cuyos administradores coloniales empleaban antropólogos con la **misión** (confesada y hasta autocriticada por algunos) de domesticar a, y hacer más imperceptible y duradera la explotación de, los nativos por parte de los colonos occidentales.

Para perplejidad nuestra esa escuela parece vernos con **prejuicios** etnocéntricos y paternalistas, como si fuésemos culturas cuyo destino fuera abastecer a las naciones industrializadas de materias primas, transfiriéndoles además sus recursos naturales no-renovables, a cambio de productos elaborados. A veces se olvida que los principios de la división del trabajo aplicados a la teoría clásica del comercio internacional han hecho crisis en el mundo. Esa escuela no muestra mucho afán en viabilizar y posibilitar el desarrollo económico rápido de la región y todo esto puede justificarse en parte con la idea del relativismo cultural.

Entonces se habla de la teoría de la difusión y se aplica con programas de ayuda técnica, como la fracasada y paliativa extensión agrícola, o se llega a afirmar que el desrrollo económico solo es compatible con el cambio de los patrones culturales o los rasgos característicos de la conducta. Se habla de la noción schumpeteriana de la formación de grupos de **empresarios,** con las habilidades y destrezas atribuídas a esos grupos a través de las llamadas **conductas creativas** (Hagen), o conductas agresivas canalizadas, o conductas desviadas o marginales, o a las «variaciones en las orientaciones del valor» (F. Kluckhohn y Strodbeck), o a los **modelos-variables** parsonianos. Todo esto puede ser útil, ciertamente, cuando las comunidades disponen, además del acceso efectivo a sus propios recursos naturales, del acceso y la participación efectiva en la vida nacional y en los indispensables recursos de capital y de servicio. Pero ¿cómo podríamos artibuír el desarrollo de las comunidades a la canalización de la agresividad o a cualesquiera interpretaciones psicologistas, cuando sabemos que las comunidades sólo disponen de una fuerza de trabajo, casi siempre no-calificada, mientras carecen en su mayor parte de la posibilidad del acceso a recursos naturales como la posibilidad del acceso a recursos naturales como la tierra y el agua, a los indispensables recursos de capital y a los servicios públicos más elementales? No cabe duda de que el desarrollo económico y el desarrollo social no son cosas que se logren sólo con la buena voluntad de las gentes, aunque su comportamiento y sus actitudes estén orientadas por valores racionales o seculares hacia la modernización. Este es el gran problema del subdesarrollo, descrito por Myrdal como el círculo vicioso de la pobreza.

Para que los cambios puedan generar reacciones en cadena hacia el desarrollo creemos es necesario tomar en cuenta dos condiciones: 1) que sean profundos es decir, radicales, y 2) que discurran con la máxima velocidad tolerable. En los sectores atrasados de las sociedades duales, el cambio radical y rápido no será, por supuesto, inmanente sino trascendente; no será espontáneo o «natural» sino dirigido o inducido. Será difícil sostener que el cambio rápido con asimilación

y ajuste no es posible, o que la naturaleza humana no lo soporta después de las observaciones de la Dra. Mead en la cultura Manus.

Un problema para el desarrollo en Latinoamérica es el de la distribución de la propiedad, la tenencia y el uso de la tierra. ¿Cómo producir una transformación del pequeno grupo que detenta la propiedad de la tierra, al gran grupo que carece absolutamente de tierra o que la posee como **minifundista?** Un siglo y medio después de la llamada Independencia, la estructura de la propiedad territorial se ha conservado, y en ciertos casos ha aumentado la concentración de la misma. En el siglo y medio la situación no ha cambiado, a pesar del sistema legal de herencias sin mayorazgo.[3] Se pretendió resolverlo suavemente a través del sistema impositivo, pero los propietarios evitaron siempre el incómodo pago de tributos fiscales y los impuestos dondequiera no pudieron operar ni como inductores del incremento del uso, de la explotación nacional y de la formación de la empresa agrícola capitalista, y menos todavía como estímulo para la fragmentación de los latifundios. También se pretendió suministrar tierras a quienes carecían de ellas, a través de la colonización y recolonización (apertura de tierras virgenes o reapertura de tierras previamente explotadas), pero estas políticas no resolvieron el problema. Por encima de todo esto, los grandes propietarios han continuado desde la colonia como los señores de la tierra en Latinoamérica, salvo en los tres países citados. Las élites latifundistas continúan influyendo decisivamente en el poder político de diecisiete naciones latinoamericanas. Sin embargo, sólo desde el poder político es posible transferir la propiedad de la tierra, a fin de

3. «La colonización ibérica ha dejado por doquier una forma de latifundio muy particular y muy general... Después de la Independencia, esos latifundios continuaron siendo durante mucho tiempo el tipo dominante de propiedad agrícola y lo siguen siendo en muchos casos... Aunque son latifundios, raro es que sean grandes explotaciones, pues la gran propiedad arcaica tiende a una organización de tipo señorial». Jacques Lambert, «Condiciones necesarias para un rápido desarrollo económico y social acelerado», pp. 54-71. E. de Vries y J. Medina Echavarría (ed.). **Aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina**. Vol I (Paris: UNESCO, 1962) p. 58.

que el pequeño grupo que hoy la detenta abdique de ella en beneficio de la masa de la población que carece de este primordial factor productivo.

La tierra, un patrimonio común de los nativos, fue usurpada violentamente por los colonizadores españoles y portugueses. Al ser rotos los nexos de la dependencia colonial, sólo los soldados sobrevivientes se retiraron a la madre patria, mientras los colonizadores prefirieron quedarse con el poder económico y político, y siguieron explotando brutalmente a los nativos. Esta aristocracia colonial permaneció como señora de la tierra, y las posibilidades de progreso de los aborígenes y de los mestizos pobres fueron obstaculizadas cuando no impedidas. Así, colonos y víctimas de la colonización permanecieron en Latinoamérica, tanto la aristocracia extranjerizante como los nativos —éstos en calidad de extranjeros en su propia tierra.

Las estadísticas muestran que esta élite latinoamericana ha conservado hasta el día de hoy el más alto índice de latifundismo y concentración de la propiedad territorial en todo el mundo. Esta fabulosa concentración de la propiedad territorial se asocia al **status** social y al poder político. El problema reside en que tal situación de injusticia no se resuelve fácilmente con la llamada difusión de la tecnología, ni con la extensión agrícola, ni con algún tipo de personalidad o conducta individual o de grupo, sino exclusivamente — cuando menos en su fase inicial — con una decisión tomada por el poder poltíico. Es a través de la autoridad política nacional (y no se advierte otra salida) como podrá expropiarse a la élite latifundista y devolverse masivamente el derecho al uso y usufructo de la tierra a quienes justamente pertenece. Sin embargo, el problema es aparentemente insoluble, pus quienes detentan el poder político, las autoridades latinoamericanas (dos o tres casos exceptuados) son generalmente las mismas personas que poseen la tierra en propiedad privada absoluta (en términos del derecho romano, medieval y napoleónico, símbolo del mito que se esfuerzan en conservar).

Históricamente, en Latinoamérica la tierra sólo ha sido transferida del pequeño grupo usurpador a los campesinos, en

aquellas naciones en que han acontecido movimentos revolucionarios del tipo llamado «nacional popular». La redistribución de la tierra comenzó en México en 1915; en Bolivia, en 1952 y en Cuba, en 1959. En Cuba ya terminó el proceso redistributivo, y continúa en México y en Bolivia. En los demás países de la región persiste la concentración de la propiedad territorial, la estructura latifundista y el poder político y social de las élites terratenientes. Justamente en estos diecisiete países no se han registrado movimentos revolucionarios populares, o no han logrado estabilizarse en el poder debido a contrarevoluciones (internas o formentadas desde el exterior), como en el caso de Guatemala.

En México, Bolivia y Cuba el poder político les fue arrebatado violentamente a los hijos de los colonizadores hispánicos por grupos mestizos de clase media, que tomaron las medidas para restituír las tierras a sus dueños originales. La forma como se ha dado cumplimiento a las prescripciones constitucionales y legales no ha sido uniforme en estos países, pero lo esencial es que en los diecisiete países restantes de la región no se ha hecho por la autoridad política un esfuerzo tan grande como en aquéllos por entregar la tierra a los campesinos. A las políticas agrarias de los tres países que registran cambios en la distribución de la propiedad territorial, las hemos llamado **transformadoras,** y a las políticas agrarias del resto de las naciones, las hemos llamado **conservadoras**. Esta tipología aparece en el trabajo sustentada con evidencia e **inferencia** empíricas e históricas. No es exactamente un **continuum,** pues los subtipos son más bien vías alternativas.

En los próximos años, es probable que en algunos países latinoamericanos las políticas tenderán a dirigirse hacia el sub-tipo **parcelación,** como una manera de cubrir la persistencia de la estructura latifundista. Pero si ocurrieren movimientos «nacional-populares» las políticas podrán ser, o bien revolucionarias (tipo Cuba), o bien nacionalistas, de reforma igualmente efectiva (tipo México y Bolivia).

La característica saliente de la **parcelación** es que se trata de una política agraria pseudo-reformista (incluso se la denomina oficialmente «reforma agraria»), que no resuelve el problema central de transferir la tierra a los campesinos y tiende un velo sobre la estructura del latifundio, que así permanece intocada. Además, sólo puede mitigar el hambre de tierras a una pequeña fracción de la población campesina. El mejor paradigma reciente de este tipo de falsa reforma agraria lo suministra el caso de Venezuela, y su ejemplo ha sido seguido recientemente —aunque los proyectos son de escala todavía más modesta— por Colombia y Chile.

Finalmente, diremos que una nueva filosofía social, una filosofía del **statu quo** encubierta en un reformismo que nada reforma seriamente y que tiende a conservar la sociedad tradicional, ha hecho su aparición estrepitosa en Latinoamérica. Sin embargo, el futuro inmediato no podrá verse con pesimismo, si se tiene en cuenta que en Latinoamérica existe un grupo de científicos sociales y una **intelligentsia** lúcidos, que no comulgan con ruedas de molino, y cuyas potencialidades se han ofrecido para el estímulo de la modernización rápida, es decir, un desarrollo económico rápido compatible con la independencia y la soberanía nacionales. Una consecuencia de aquella filosofía social puede ser la de contribuír a frustrar o diferir los movimientos sociales radicales que proclaman la necesidad de rápidos y profundos cambios sociales estructurales, esto es, revolucionarios. Estos cambios han acontecido realmente en Cuba, México y Bolivia, países que, entre otros cambios institucionales, han roto la vieja estructura latifundista y han logrado beneficiar a grandes masas de la población con serios programas de desarrollo de las comunidades campesinas, si bien limitados (en México y Bolivia) en lo relativo al desarrollo de las comunidades indígenas.

I

La población total de América Latina para el año de 1960 ha sido estimada por las Naciones Unidas en 199 millones de habitantes: 108 millones son moradores en las áreas rurales (54%), de los cuales 28.5 millones constituyen la población económicamente activa **(Cuadro IV)**. Todos ellos tienen res-

ponsabilidades familiares y sociales, pero casi todos están subempleados, y gran parte está desempleada por temporadas. Sus ingresos son en extremo bajos; muchos de ellos se hallan al margen de economías monetarias, y la tecnología empleada en la explotación de la tierra es primitiva o casi primitiva en la generalidad de los casos. En Latinoamérica, probablemente un 80% de la población agrícola económicamente activa es analfabeta, pero se sabe de la existencia de vastas áreas en las cuales no existe una sola escuela y en donde el 100% de la población que las habita es analfabeta.

Un 15% de la población Latinoamericana que vive en el sector rural (13.5 millones) es indígena **(Cuadro IV)**. La mayoría sólo habla su propio idioma nativo, aunque una parte es bilingüe. Las políticas indigenas se orientan por lo general a mantener aislada a esta parte de la población, impidiendo que los indígenas se mezclen con los campesinos. Además, ninguna, o casi ninguna asistencia prestan a las comunidades indígenas los respectivos Estados, y se admite públicamente que los programas públicos que se han hecho para beneficiar a este sector de la población han constituído un sonoro fracaso, a causa de la mezquindad de los fondos destinados a este fin y de la falta de interés de los gobiernos de países que cuentan con población indígena. Pese a estos obstáculos, cierto número de indígenas ha venido mezclándose con campesinos, y el producto de esta unión ha adoptado los patrones culturales del campesinado. Empero, donde hay contactos culturales, los indígenas no sólo son víctimas de la explotación de los «blancos» sino también del «campesinado latifundista».

Estos 28.5 millones de población agrícola económicamente activa deben producir materias primas, y también alimentos, para cuidar directamente de los 79.5 millones de personas que dependen de ellos y para sí mismas, e indirectamente, para las 91 millones de moradores del sector urbano. Económicamente, deben producir un **excedente** destinado a contribuir al desarrollo económico. Sin embargo, 18 millones de agricultores adultos (63%) carecen absolutamente de tierras; 5.5 millones

tienen muy poca tierra; 1.9 millones tienen tierra en cantidad suficiente, y 100 mil habitantes (generalmente absentistas) poseen demasiada cantidad de tierra.[4]

Uno de cada 185.000 habitantes latinoamericanos (y uno de cada 100.000 habitantes rurales) es propietario de más de mil hectáreas de tierra. En efecto, 107.955 propietarios de fincas (1.5%) ocupan 471 millones de hectáreas (65% de la superficia total bajo dominio privado) **(cuadros I, II y III)**. En promedio, cada uno de estos terratenientes ocupa 4.300 hectáreas; pero muchos tienen más de diez mil hectáreas, y hay algunos con centenares de miles, y aun millones, de hectáreas. Esto, en lo concerniente a casos individuales. Por su parte, las propiedades pertenecientes a una sola familia pueden estar registradas a nombre del jefe de la familia, o a nombre de varios miembros de la misma. En América Latina hay familias que, en conjunto, poseen tierras cuya extensión es mayor que la superficie total de algunas naciones soberanas. En Argentina, Brasil, Perú, Chile y Venezuela hay familias y grupos de familias cuyos dominios (considerados unitariamente) exceden la superficie total de varios países reunidos **(Cuadro V)**. Las estadísticas no registran casos semejantes en otros lugares del mundo. Comparativamente, en otras áreas

4. Oscar Delgado, **Estructura y Reforma Agraria en Latinoamérica** (Bogotá: Sociedad Económica de Amigos del País, 1960); Thomas F. Carroll, «The Land Reform Issue in Latin America», pp. 1961-201, en Albert O. Hirschmann (ed.) **Latin American Issues** (New York: Twentieth Century Fund, 1961); T. Pompeu Accioly Borges, «La reforma agraria en América Latina», **Desenvolvimento e Conjuntura,** Río de Janeiro, V, 12:51-68; VI, I, 55-83 (1962); René Dumont, **Terres Vivantes** (Voyages d'un agronome autour du monde) (París: Plon, 1961), pp. 1-123; Jacques Chonchol, «La Reforma Agraria en América Latina» (Santiago: Universidad de Chile, 1962); Thomas F. Carroll, «Land Reform as an Explosive Force in Latin América» (Stanford, California: Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences, August, 1963) (mim); Naciones Unidas, «El desarrollo social en América Latina: Tendencias y Programas Rurales», Capitulo IX, **Informe sobre la situación social en el mundo, 1963** (New York: Naciones Unidas, 1963); Oscar Delgado et. al. (eds.), **Reformas agrarias en América Latina** (México: Fondo de Cultura Económica, 1964), (en preparación).

de igual tamaño, el más alto índice mundial de acumulación de tierras en muy pocas personas, se atribuye estadísticamente a la América Latina **(Cuadro VI)**.

Aunque muy lentamente, la América Latina empieza a desarrollarse. Los índices de urbanización e industrialización [5] están creciendo progresivamente. Sin embargo, en términos generales, no se advierte el progreso como un todo en la población debido a que esta aumenta con gran celeridad a una de las tasas de crecimiento vegetativo más elevados del mundo, y a la limitación sectorial de la población que alcanza a beneficiar-se con la industrialización. La migración rural-urbana es constante y creciente, pero no alcanza a aliviar la explosión de población en el sector rural a causa del descenso en las tasas de mortalidad y al crecimiento acumulativo. Con la migración del campo hacia la ciudad, inducida por el aumento de la industrialización-urbanización, existe la tendencia, en términos relativos, al decrecimiento de la población rural respecto de la urbana; pero no ocurre así en términos absolutos. Se estima que para 1975 el porcentaje de la población rural latinoamericana habrá descendido del 54% actual hasta el 46%. No obstante la población rural (y consiguientemente la mano de obra potencial y real en el campo) habrá aumentado, durante el mismo período, de los 108 millones de personas en la actualidad a 133 millones, de acuerdo con cálculos realizados. Estadísticamente, el aumento en los tres lustros se calcula en 25 millones (teniendo en cuenta las variaciones en las tasas de crecimiento de la población de cada una de las naciones y las diferencias entre el sector rural y el urbano, como también en sectores particulares del mundo rural). **(Cuadro IV)**.

Lo cierto es que en la actualidad lo población rural, y dentro de ésta la agrícola, está aumentando en América Latina

5 Philip M. Hauser (ad.) **Urbanization in Latin America** (París: UNESCO, 1961); Pedro C. M. Teichert, **Economic Policy Revolution and Industrialization in Latin America** (University of Mississippi, 1959); Howard S. Ellis con la colaboración de Henry Wallich (eds.), **El Desarrollo Económico y América Latina** (México: Fondo de Cultura Económica, 1960); OEA|CEPAL, **Estudio Económico y Social de América Latina, 1961**, (Washington: Unión Panamericana, 1963).

progresivamente. Cada año, cada mes y cada día hay nuevas bocas a las que alimentar y brazos a los que procurar medios de ocupación (tierras que cultivar; y también herramientas, instrumentos y medios para lograrlo). Estas bocas y brazos correspondem aproximadamente a seis millones de individuos por año en toda el área, y a 3,8 millones por año en el sector rural del área, computados a una tasa de crecimiento anual y acumulativa del 30 por mil en promedio.[5-A] ¿Cómo resolver el problema? La respuesta es sencilla y puede resumirse en tres palabras: desarrollo económico y social. Aquí no trataremos sobre este incitante tema como un todo, pues nos limitaremos a considerar las políticas agrarias en cuanto son estímulos u obstáculos estructurales tanto para el mejoramiento de la producción y la productividad agrícolas, como para el desarrollo social de los campesinos, indígenas y mestizos agricultores que participan, o no alcazan a participar, en la producción agrícola y en la ganadería.

II

Se advierte generalmente — en círculos científicos y en parte de la opinión pública — que los efectos de una reforma agraria son benéficos tanto para el desarrollo económico como

5-A. El BID escribe en un informe oficial: «La situación precaria del campesino latinoamericano... continúa siendo un serio problema. De acuerdo con informes de la FAO durante 1960-61 la producción agrícola en América Latina decreció en 2% aproximadamente y la producción de alimentos descendió con respecto al año anterior, el que a su vez habia reflejado un descenso con respecto a 1958-59. En general, no hay antecedentes que desmuestren mejoras apreciables en los niveles de ingreso de la población rural; por el contrario, hay indicios de que, como resultado de factores de tipo económico y demográfico, las grandes masas de campesinos se encuentran actualmente en peores condiciones de las que estaban hace algunos años». Banco Interamericano de Desarrollo, **Actividades del Fondo Fiduciario de Progreso Social y medidas que se están adoptando en los países miembros para lograr los propósitos señalados en el Acta de Bogotá y la Carta de Punta del Este** (Washington: B. I. D., 1962), capitulo IV, «Colonización, mejor uso y tenencia de la tierra», pp. 36-49, Cf. p. 36.

para el desarrollo social. Así lo reconocen los científicos sociales (economistas, sociólogos, científicos y políticos) de organismos internacionales, dependientes de las Naciones Unidas (ECOSOC, ECLA , FAO, ILO, etc.). No obstante, en los países subdesarrollados (los más necesitados de reformas agrarias radicales) una parte de la **intelligentsia** tradicional — que está al servicio de los intereses creados, y quienes representan estos mismos intereses — se opone a las reformas valiéndos de dos instrumentos: a) argumentaciones ideológicas y racionalizaciones, cuyo objeto es contrarrestar los efectos de la argumentación científica y democrática en pro de la reforma, y b) el poder político de que disponen para controlar efectivamente las instituciones políticas, para lo cual cuentan además con el apoyo de las instituciones eclesiásticas y militares.[6] Estas resistencias han impedido, y continúan impidiendo, la realización de las reformas en el sector rural.

No existe una definición de la reforma agraria que goce de común aceptación desde el punto de vista científico ni tam-

6. El sociólogo Eduardo Hamuy ha escrito en un breve y excelente trabajo suyo: «La reforma agraria cambia sustancialmente la estructura de poder de una sociedad. Y naturalmente, los **perjudicados,** los tradicionales latifundistas, oponen una resistencia muy fuerte y muy decidida. Los grandes propietarios de la tierra tienen **generalmente** el apoyo de las Fuerzas Armadas, de la Iglesia y de las empresas capitalistas extranjeras. A las empresas extranjeras les interesa especialmente disponer de mano de obra barata, y de privilegios. En este sentido, los gobiernos dictatoriales son los más convenientes. Esta conveniencia que consiste específicamente en tratar los negocios en la forma de **concesiones,** muy alejadas del racionalismo capitalista, cuenta con el sistemático apoyo de los gobiernos de las grandes potencias industriales, los cuales por esta vía agudizan la **asincronía** (sobre este concepto, Cf. Germani, **op cit., infra,** O. D.) entre los países desarrollados y subdesarrollados, al apoyar la sociedad tradicional y resistir los cambios, pero, a la vez, favoreciendo los mismos en el interior de sus proprios países». «Consideraciones sociológicas sobre la reforma agraria», **Economía y Ciencias Sociales,** Caracas, Año III, Nos. 1, 2 y 3 (marzo, 1961), pp. 22-23. (Este trabajo también ha sido publicado en **Economía,** Santiago, Año 18, Nº 68; y en portugués, en **Revista Brasileira de Estudos Políticos,** Belo Horizonte, Nº 13 (dezembro, 1961).

poco del político. Hay sí una cresciente literatura sobre esta materia en relación a Latinoamérica.[7] Cada autor expone sus propios conceptos y definiciones al respecto, por lo que es corriente observar la diversidad y amplitud de los "criterius" con los que enfocan la cuestión los distintos autores. Para unos, por ejemplo, la reforma agraria es un conjunto armónico y ordenado de medidas que deben aplicarse progresiva y simultáneamente con el fin de obtener resultados en la producción y la productividad agrícolas; pero otros enfatizan el bienestar social rural y proponen como un medio para alcanzarlo la redistribución de la propiedad y la tenencia de la tierra. Desde el punto de vista de la intensidad cronológica en la aplicacón de medidas, la reforma agraria es para unos una cuestión que debe resolverse a muy largo plazo, es decir, que debe atacarse con la máxima lentitud a fin de no promover, muy velozmente, una redistribución de propiedad e ingresos, ni la subsiguiente movilidad social vertical. La oposición al ritmo acelerado tiene por función prevenir una alteración rápida de la estructura tradicional y de la distribución social del poder. Y hay también quienes piensan que el problema es de tal gravedad que no admite dilación en la solución, y por tanto debe atacarse en un término, con la máxima velocidad y rigor posibles. Desde el punto de vista político, mientras unos autores identifican la reforma agraria con la revolución violenta, otros lo hacen con una evolución pacífica,

7. Thomas F. Carroll, **Bibliografia selecionada sobre tenencia de la tierra, reforma agraria y materias afines en América Latina** (Santiago: FAO, 1961); Oscar Delgado, **Bibliografía Latinoamericana sobre reforma agraria y tenencia de la tierra** (con un apéndice bibliográfico sobre economía agrícola, política agraria, sociología rural, antropología social, historia social agraria y derecho agrario), 1960-1962 (México: 1962); Manuel Diégues Junior, **Estructura y reforma agraria en América Latina. Bibliografía** (Rio de Janeiro: Centro Latinoamericano de Pesquisas en Ciencias Sociais, 1962); Thomas F. Carroll, **Régimen de tierras y reforma agraria en América Látina,** (Una bibliografía anotada de carácter selectivo) (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre, 1962).

suave y ordenada.[8] Podrían multiplicarse los ejemplos de enfoques diferentes que hacen difícil una definición de la reforma agraria por falta de acuerto aun en grupos significativos de tratadistas. Por otra parte, el examen de la situación presenta notables diferencias entre países y grupos de países en la región. Nos proponemos utilizar tales diferencias para caracterizar los tipos de **transformación** y de **conservatismo** agrarios en que dividiremos empíricamente nuestro registro de las políticas agrarias de reciente historia, o en proceso, en América Latina.

Al examinar la situación agraria presente en el nivel mundial cabe observar tres fenómenos agrarios: a) desde el punto de vista del **status** jurídico, la decadencia del concepto de **propiedad** según el Derecho Romano, y el ascenso del concepto —vinculado al Derecho Positivo y registrado en las modernas Constituciones occidentales— de la **función social de la propriedad**, incluso la propiedad territorial;[9] b) Políticamente, la decadencia de la propiedad privada absoluta y el aumento de la propiedad social (estatal, cooperativa o comunal),[10] y c) desde el punto de vista de las reformas de tenencia —en cuanto organizatión socio-económica de la produción agrícola— la sustitución en muchas sociedades, de la **homestead** clásica por las explotaciones **cooperativas, colectivas, comunales** y **estatales**. Estos fenómenos agrarios han acontecido realmente y son susceptibles de medición cuantitativa.

8. Un modelo de «reforma agraria» ordenada es el italiano. Un reciente documento de la Unión Panamericana describe así el objetivo político de las reformas evolutivas: «La reforma agraria en Italia ha sido y es un éxito social, político, económico y humano... Es un éxito, porque la reforma agraria se ha hecho y se hace en forma democrática, ordenada y pacífica, sin violencias ni trastornos... Por otra parte, Italia necesitaba estabilizar la situación política, peligrosamente inestable entre un gobierno conservador con una mayoría, precaria, y una coalición comunista-socialista peligrosamente cerca de alcanzar la mayoría o, cuando menos, de hacer inoperante la coalicón conservadora-democrática. En otras palabras, un objetivo político esencial de la reforma era el de disminuír la agitación en el campo y privar a los comunistas de un poderoso instrumento de subversión. El lado positivo de la Reforma, en su aspecto socio-político, era, naturalmente, reforzar las fuerzas de estabilidad y de progreso democrático, convirtiendo a los braceros y a los aparceros en propietarios agrícolas, asegurándoles un nivel decente de ingresos y de vida... El terrateniente participa activamente de los beneficios de la Reforma Agraria. De hecho, el valor de sus tierras se ha triplicado a veces, y por lo general se ha duplicado. El terrateniente, entonces, puede convertirse en un socio de la Reforma, y no necesariamente en su enemigo o en su víctima. Creo que entender esta política de la Reforma italiana es vital para nosotros en América Latina». Angel Palerm, **Observaciones sobre la Reforma en Italia** (Washington: Unión Panamericana, 1962) pp. 11, 12, 13 y 20 (Primera parte), (mim.).

9. En Latinoamérica las instituciones jurídicas constituyen una formidable barrera que limita y restringe, cuando no impide, los cambios sociales de estructuras. No tanto burguesías pluralistas, ni tampoco burguesías de alta clase media exclusiva (incluso nuevos ricos asimilados a valores y patrones aristocratizantes) pero principalmente las oligarquias tradicionales han impuesto su voluntad a la masa de la poblción y han resistido con êxito a los cambios, con las armas del Derecho Natural en la mano. En realidad, las oligarquías tradicionales se han reservado para sí el derecho no sólo prescribir sino también de interpretar favorablemente a sus intereses las normas jurídicas y las leyes. En algunas Constituciones se han incorporado en las dos últimas décadas los conceptos modernizantes de teóricos del derecho burgués, como Duguit y Kelsen. Sin embargo, las prescripciones sobre función social de la propiedad han sido en el hecho letra muerta, y a ellas se les ha dado una interpretación acomodaticia y casi ningún cumplimiento. Kelsen ha escrito: «Le droit est un phénoméne social, une loi sociale, une technique sociale. En corrélation étroite avec le progrès des sciences experimentales et avec l'analyse critique de l'ideologie religieuse, la science burgeoise du droit abandonna le droit natural et se tourna vers le positivisme». **Théorie pure droit** (Neuchátel: Ed. de la Banconniére, 1953) pp. 18, 45, 57-58 y 63-64. Por parte, Duguit utilizó hace medio siglo las nociones de **función** en derecho privado, y de **servicio** en derecho público, en relación a los fines sociales de la propriedad. «La propieté n'est plus le droit subjetif du proprietaire, elle est la fonction sociale du détenteur de la richesse. L'Etat n'est pas, comme on a voulu le faire et comme, pendant un certain temps, on a cru qu'il l'était, une puissance que commande; il est une coopération des services publics organisés et controlés par des gouvernants». **Cf. Les transformations générales du Droit privé** (Paris: Alcan, 1912) pp. 51, **Ibid., Traité de Droit Constitutionnel** (Paris: Fontemoing, 1911), Tome I, pp. 98-101.

El concepto la función social de la propiedad es el instrumento jurídico para realizar expropiaciones dentro de un Estado de derecho, incorporado a casi todas las Constituciones de las naciones latinoame-

Recientemente, la XI Conferencia Internacional de Economistas Agrícolas estudió las nuevas formas de tenencia que han resultado en el mundo como una consecuencia de la ejecución de «reformas agrarias». Fueron considerados tres tipos en el nivel mundial: 1) la **finca familiar,** basada en la

ricanas desde hace tres y cuatro décadas, ha permanecido desde entonces (en lo relativo a bienes territoriales) como una norma ideal, pues en realidad sólo rara y expecionalmente se ha aplicado. Siendo asi posible teóricamente la ejecución de expropiaciones de bienes territoriales, queda por resolver el **modus operandi** de las mismas. Algunas Cartas constitucionales oponen tantas formalidades legales (trabs) para la expropiación, que éstas prácticas resultan casi imposibles, sobre todo para el tipo de expropiaciones rápidas y masivas que exige una reforma agrária. Así, por ejemplo, de acuerdo con algunos textos esta medida no puede tomarse si una **previa indemnización** (Guatemala, Brasil, El Salvador, etc.), o si que, además de estas condiciones, sea dictada una ley para cada caso (Argentina, Paraguay, etc.), o si que sea dictada una **sentencia judicial** (cuya tramitación y recursos de apelaciones, reposiciones y casaciones podrán prolongar por años, kafkianamente, una decisión judicial), (Chile, Colombia, etc.).

Así, no cabe duda de que, en vez de pedir reformas agrarias y tributarias, la Carta de Punta del Este ha debido pedir previamente a éstas las necesarias **reformas constitucionales,** pues en todos los casos las primeras reformas deberán ceñirse a las prescripciones constitucionales. Pero la verdad es que esta clase de reformas son ahora prácticamente imposibles en condiciones ordenadas y normales, dadas las estructuras de poder existentes.

No queremos decir que los textos constitucionales, por adecuados que sean para las reformas propuestas, sean suficientes. Son sólo condiciones necesarias. Asi, por ejemplo, hay Constituciones cuyas prescripciones llegan a ser suficientes para realizar reformas agrarias, pero los gobiernos respectivos se cuidan de ejecutar los mandatos constitucionales. La Constitución de Colombia, por ejemplo, desde 1936 autoriza la expropiación SIN indemnización «por razones de equidad» determinadas por el Legislador. Pero jamás se ha realizado una sola expropiación sin indemnización y muy pocas con su reconocimiento.

10. Vide, **Constituciones políticas de los países latinoamericanos,** Washington Peluso Albino de Souza, **Do econômico nas Constituições Vigentes** (2 Vols. (Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudios Politicos, 1961); José Miranda González, **Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina** (1945-1956) (México: UNAN, Instituto de Derecho Comparado, 1957).

propiedad del agricultor, y respaldada por sistemas orgánicos de crédito y asistencia técnica, (Itália, Japón y los programas en proceso en Venezuela, Colombia y Chile, y en proyecto en otros países latinoamericanos); 2) las varias formas de **cooperativas** o sistemas **comunales** en los cuales los recursos y los procesos de producción se encuentran bajo el control del grupo que las componen». (**kibbutz** en Israel; **ejido colectivo** en México, **cooperativa cañera** en Cuba, etc.); 3) **fincas estatales** o sea «empresas con planificación y administración central» (**sovkhos** en la **URSS.**; **granjas del pueblo** en Cuba, etc.).

Al estudiar la posible utilidad de la aplicación de estas formas de tenencia en Latinoamérica, los participantes de la Conferencia consideraron que «la finca familiar en su forma clásica puede ser un modelo de méritos dudosos debido a la deficiente experiencia administrativa de los beneficiarios potenciales de las reformas, y debido a la escasa cantidad de recursos financieros y administrativos de que se disponga para el beneficio de un número grande de pequeñas unidades». En el caso de la expropiación de grandes plantaciones cultivadas intensivamente, «resulta más provechoso mantener la unidad de operación más o menos intacta y redistribuír los derechos preferentemente a la tierra». En cuanto a los sistemas de tenencia cooperativos y comunales, ellos «tienen una posición que ocupar en el desarrollo futuro de la tenencia de la tierra en América Latina, particularmente en donde los sistemas sociales primitivos dan lugar a una base sólida para organizar formas modernas de exploraciones comunales, tal como es el caso en las áreas andinas». Los economistas «observaron que una de las particularidades importantes de la reforma agraria cubana fue la organización de fincas cooperativas de las antiguas plantaciones azurareras, lo que le permitió mantener su estructura y nivel de producción original».[11]

11. XI Conferencia Internacional de Economistas Agricolas (celebrada en Cuernavaca, México, agosto 1961), «Informe del grupo sobre problemas de tenencia de la tierra» (Cuernavaca, 1961), (mimeo.).

III

La anterior tipología fue relacionada con la organización social y económica resultante de la creación de nuevas unidades agrícolas en el mundo. Nosotros intentaremos complementarlas con una tipología de las estructuras agrarias históricas, desde el punto de vista de las políticas agrarias recientes de los gobiernos en cada una de las sociedades nacionales latinoamericanas.

En tres países (México, 1915, Bolivia, 1953 y Cuba, 1959) las políticas agrarias redistributivas de la propiedad y la tenencia de la tierra fueron la consecuencia inmediata y directa de sendas revoluciones políticas, en las cuales nuevos grupos de poder[12] y nuevas ideologías sustituyeron a los anteriores equipos poderosos e indujeron cambios en normas y valores tradicionales. Estos equipos gobernaban apoyados en una ideología tradicional y tolerados por las masas de la población, caracterizadas por el máximo de ignorancia, sumisión e inconsciencia de su derechos civiles. En otros países (Venezuela, 1959; Colombia, 1961; Chile, 1962; Panamá, 1962; Honduras, 1962; Nicaragua, 1963) sus gobiernos **conservadores** (representantes de una coalición burguesa-terrateniente-militar-clerical) han emprendido recientemente programas de **parcelación** de tierras (cultivables, excepcionalmente cultivadas y también pastizales para ganadería), acompañadas de **colonización** de tierras vírgenes. Entendemos por colonización la apertura o acondicionamiento de nuevas tierras agrícolas, pecuarias o forestales de propiedad estatal o baldías, y el

12. Gino Germani encuentra un pre-requisito común a la **transformación** agraria: la disolución del ejército del **antiguo régimen**, generalmente interesado en la **conservación** de la estructura agraria tradicional. «Quizá sea una coincidencia —escribe— pero es muy significativo que no solamente ningún régimen de origen militar jamás modificó verdaderamente la concentración de la propiedad territorial, pero también que los únicos países que han conseguido una verdadera reforma agraria, también, han previamente disuelto el ejército y le han sustituido milicias obreras (Bolivia y Cuba), o una formación completamente nueva (México)», «Democracia representativa y clases populares en América Latina», **Sociologie du Travail**, Paris (octubre-diciembre, 1961).

asentamiento en ellas de gentes rurales. Por **parcelación** entendemos una operación sistemática que consiste n: a) la adquisición por parte de una agencia del Estado, generalmente no compulsiva, de tierras agrícolas o pecuarias cultivables, compradas a su propietarios privados y pagadas casi siempre en dinero efectivo y a la vista, y sólo excepcionalmente expropiadas mediante compensación cubierta con bonos a largo plazo, y b) la sub-división de tales tierras y su reventa en propiedad a campesinos sin tierra (o con muy poca tierra) quienes pagan un valor igual o semejante al costeado por la agencia estatal, con facilidades de pago (cuotas de amortización en un plazo dado y con interés bajo). Generalmente, la parcelación aparece asociada con la colonización, y casi nunca de modo inverso.[13]

En toda la historia republicana de las naciones restantes de la región, hasta el presente nunca fue emprendido ningúm programa oficial serio de redistribuciones en escala significativa, pero tampoco de parcelaciones territoriales. Por su parte, en los países que durante el presente siglo atendieron a la **colonización**, ésta pudo ser exitosa únicamente en casos discretos de colonos afortunados, pero ha sido fracaso absoluto como solución al problema agrario; durante décadas fue en pretexto de las élites directoras para evadir responsabilidades y distraer la atención del verdadero problema. La colonización fue más retórica que realidad, pero tendió un velo que encubría el sistema del latifundio y sirvió como una respuesta automática

13. La recolonización, o reubicación (resettlement) de campesinos en tierras viejas sería una forma de parcelación, aun cuando algunos autores no la consideran así, y otros llegan a confundirla con «la reforma agraria». En un estudio de la FAO se ofrece esta definición de colonización: «Establecimiento de colonos, propiciado por el gobierno o empresas particulares, en regiones donde se hubiere efectuado muy poca o ninguna labor agrícola... (la actividad colonizadora) se realiza tanto por medio de la apertura de tierras vírgenes como por promoción agrícola, ganadera o forestal en regiones de baja densidad de problación y bajos niveles de ingresos». Cf. **Tenencia y uso de la tierra en América Latina** (Estudios seleccionados del Seminario de Campinas, Brasil), **Problemas Agrícolas e Industriales de México**, México, D. F., Vol. VI, Nº 1 (1954), p. 217.

para quienes demandaban reformas agrarias.[14] A su vez, la parcelación como sistema de reforma simulada, es el nuevo sustituto, ahora «de moda», de la inútil colonización. La parcelación permite dejar casi intactos el latifundio y la concentración de la propiedad territorial en pocas manos, permaneciendo así los problemas de la población rural igual que antes de aplicar esta medida. Por esta razón incluímos al subtipo **parcelación** dentro del tipo de países **conservadores agrarios**.

Sin duda alguna resulta atrevido agrupar en un único conjunto, llamándolos **conservadores agrarios,** a diecisiete países tan heterogéneos económica, social y políticamente. En este grupo figuran países que están justamente en los dos extremos de la escala en lo relativo al desarrollo económico y social: Haití y Argentina. Y también en lo relativo al desarrollo político: las repúblicas de Centroamérica, dominadas por «ejecutivos fuertes» y custodios de intereses extranjeros, y Uruguay, con notable desarrollo democrático. Tampoco es fácil incluír en una sola masa a países que no han conocido colonización ni inmigración externa significativas, al lado de otros que —aunque en muy pequeña escala en relación a la superficie abierta y a la población asentada, ambas como un todo— han intentado realizar programas colonizadores casi intermitentemente desde el siglo XIX. En suma, los países recientemente **parceladores** (Venezuela, Colombia, Perú, Nicaragua, Honduras, Panamá, Chile y República Dominicana); los **colonizadores** (Argentina, Brasil y Uruguay) y los países

14. «Es desilusionante —declara la FAO— que en América Latina los progresos efectivos logrados sean tan escasos e inadecuados, dando la impresión de que los proyectos de distributión y de colonización, aun cuando se realicen con eficiencia, benefician a un número muy limitado de personas sin tierra y afectan sólo a una pequeña fracción de las tierras ociosas o de los recursos agrícolas no desarrollados de los países... si se considera que el crecimiento vegetativo de la problación en la mayoría de los países es de un 2,5 a un 3 por ciento y que, en general, gran parte de las familias campesinas carece de tierras propias, es evidente que los actuales programas están muy lejos de lograr una solución al problema». Thomas F. Carrol (ed.), **La creación de nuevas unidades agrícolas,** (Informe del II Seminario Latinoamericano sobre problemas de la tierra) (Santiago, FAO, 1961), pp. 15-16, 19.

que históricamente han mantenido una estructura agraria latifundista (el resto de naciones latinoamericanas) tienen algo en común que los identifica y permite agruparlos en un tipo diferente de los países de **transformación agraria**. Llamaremos a aquel factor común el **conservatismo agrario**.

Examinando con mayor rigor la situación agraria y agrícola en los tres países donde se han producido revoluciones políticas con amplia participación popular, encontramos diferencias que nos obligan a hacer una división entre ellos. En Cuba, los latifundios y las grandes explotaciones agrícolas no fueron divididos sino que continuaron en operación bajo dirección estatal o en forma cooperativa por los campesinos beneficiados. Tanto en México como en Bolivia la reforma agraria constituyó un notable progreso en el desarrollo social, aunque limitado a sólo una parte de la población rural. Pero si como consecuencia de la reforma, la economía nacional en estos dos países obtuvo ciertamente algún provecho,[15] éste fue restringido dada la excesiva fragmentación de las explotaciones, surgida de la subdivisión de latifundios. Por otra parte, en ninguna de las dos naciones citadas hubo estímulos suficientes para fomentar debidamente la explotación agropecuaria cooperativa, colectiva o estatal.[16]

15. Edmundo Flóres, **Tratado de ecoomia agrícola** (México: Fondo de Cultura Económica, 1961); Giuseppe Barbero, «Realizaciones y problemas de la reforma agraria en Bolivia», **El Trimestre Económico,** México, 112, 612-650 (1961). Cabe advertir, sin embargo, que el provecho obtenido por la economía nacional boliviana fue limitado a la fase inicial de la reforma, como me lo ha hecho notar el Dr. T. P. Accioly Borges.

16. He aquí un interesante **muestrario** de juicios al respecto:

«Urge adoptar sobre bases más firmes la organización **colectiva;** esto es tan importante que podríamos sin exagerar decir que constituye la salvación del ejido». R. Fernández y Fernández y Ricardo Acosta, **Política agrícola: ensayo sobre normas para México** (México: Fondo de Cultura Económica, 1961), p. 49. Un documento de la FAO dice: «Cabe destacar el caso de México que, habiendo efectuado su reforma agraria hace muchos años, se encuentra hoy frente a nuevos problemas que requieren nuevas líneas de acción». Carroll (ed.), **op. cit.,** p. 16. El economista Jesús Silva Herzog pide una «reforma a la reforma agraria» mexicana, esto es, la abolición de la enmienda al Código Agrario hecha

Podemos entonces, con carácter meramente operativo, esbozar una tipología (no exactamente un **continuum**, aunque quizá hubiera razones para consideralo así **por vía de hipótesis**) elaborada con base en modalidades diversas de políticas agrarias en América Latina:

(A) TRANSFORMACION AGRARIA: (1) **Revolución agraria** (Cuba); (2) **Reforma agraria** (México y Bolivia).

(B) CONSERVATISMO AGRARIO: (1) **Parcelación** (Venezuela, Perú, Colombia, Chile, Panamá, Honduras, Nicaragua y República Dominicana); (2) **Colonización** (Argentina, Brasil y Uruguay), y (3) **Conservación agraria rígida** (los países restantes de la región).

Los dos sub-tipos de la **transformación agraria** se caracterizan por una situación **dinámica** de las políticas agrarias y

durante el régimen del presidente Miguel Alemán, que desde entonces ha sido un «freno» para la reforma. Cf. **El agrarismo mexicano y la reforma agraria** (México: Fondo de Cultura Económica, 1959).

Francisco Hernández Herández escribe: «El predominio numérico de las **pequeñas propriedades**, posesiones y usufructos campesinos dispersos seguirá manteniendo en pie la base del regimén económico vigente, la explotación de los campesinos pobres y medios por los comerciantes y acopiadores regionales. El sistema de la **pequeña** producción mercantil no puede liberar a las masas campesinas de la miseria y de la opresión... (Deben crearse cooperativas de producción y grandes empresas agrícolas del Estado). Son premisas para la colectivización total: la integración del aparato comercial como fuente de acumulación, la industrialización de renglones fundamentales por parte del Estado, el desarrollo de la cooperación agrícola, la creación de unidades explotación agrícola estatales y la lucha por entregar toda la tierra a los campesinos». **Ibid.**, «El movimiento campesino», pp. 205-239, **México: Cincuenta años de revolución, Vol. II,** La vida social. (México: Fondo de Cultura Económica, 1961), pp. 235, 238-9.

Por otra parte, acerca de Bolivia, en la XI Conferencia Internacional de Economistas Agrícolas, la reforma de este país «fue objeto de críticas por no prestar suficiente atención a la transformación de las comunidades indígenas en sociedades cooperativas orientadas hacia el mercado», **Ibid., op. cit.**, p. 4 Giuseppe Barbero dice que la Bolivia de hoy «se caracteriza por la ausencia del latifundido, pero está dominado por un tipo primitivo de agricultura, a pesar de que dispone de grandes recursos todavía no utilizados». **Op. cit.**, p. 650.

agrícolas en el sentido de extender a toda, o a gran parte de la población rural, las oportunidades reales para mejorar sus niveles de vida. Mientras que los tres sub-tipos del **conservatismo agrario** se caracterizan por una situación idealmente **estática** en las políticas agrarias, en el sentido de abandonar a su suerte, y|o no permitir, o restringir, las oportunidades reales para mejorar significativamente los niveles de vida en el sector rural.

Consideramos como variables relevantes para la calificación de los dos tipos y sus cinco sub-tipos: a) el número y la proporción de población rural beneficiada; b) el área y la proporción de tierra agrícola redistribuída, y c) la velocidad[17] en la asignación de tierras, bien individualmente o a empresas agrícolas cooperativas o colectivas. Lo anterior guarda estrecha relación (en los países subdesarrollados con bajos ingresos fiscales como son los latinoamericanos) con la disposición o carencia de recursos fiscales destinados a la «reforma agraria». Dicho de otro modo, con el pago previo o diferido, o el no pago de la indemnización de tierras de propiedad privada que sean expropiadas con el objeto de redistribuirlas a la masa de población agrícola.

Los dos sub-tipos (revolución y reforma) de la transformación agraria tienen algunas cosas en común, pero también otras que los diferencian.[18] En velocidad redistributiva, en

17. «La reforma agraria en América Latina debe ser un proceso masivo, rápido y drástico de la redistribución de los derechos sobre la tierra y sobre el agua. La reforma agraria no consiste en agarrar con pinzas a unos cuantos campesinos seleccionados y en darles un pedazo de tierra a cada uno con diversas inversiones complementarias sobre ellas». Jacques Chonchol, **op. cit.**, p. 24.

18. En la utilización de los conceptos **reforma y revolución** hemos seguido la convención corrientemente aceptada en filosofia y ciencia políticas acerca de estos términos. **Cf.** Rosa Luxemburgo, **Reform or Revolution** (1899) (New York, 1937); Eduard Bernstein, **Evolutionary Socialism** (1899) (New York: B. W. Huebsch, 1911).

No concedemos igual significado a los tres tipos de acción agraria ofrecidos por Jean Valarché, debido a su aplicación especifica al Viejo Continente. Valarché distingue: 1) colonización agricola, 2) reforma agraria, y 3) revolución agraria. En la colonización, «los poderes públicos pueden reducir la importancia de la gran propiedad por medio de com-

proporción de población rural beneficiada y en superficie proporcional de tierras expropiadas, Cuba constituye un caso sorprendente de **rapidez y eficacia**. A esto no puede llamársele simplemente «reforma agraria» sino más bien **revolución agraria**. En cambio, en México y Bolivia, a pesar de los logros positivos obtenidos con sus políticas agrarias, el ritmo ha sido muy lento en comparación con Cuba, pero muy veloz en comparación con Venezuela, Perú, Colombia y Chile. En México, después de 47 años de haber sido aprobada la ley de reforma agraria, quedan aún 106 millones de hectáreas en poder del grupo de propietarios privados, y 71 millones de hectáreas (76%) pertenecen al grupo de propietarios privados que poseen mil o más hectáreas cada uno. En Bolivia, el índice de velocidad en la restribución relativa ha sido mayor que el de México y menor que el de Cuba, pero nueve años después de aprobada la ley de reforma agraria quedan todavía 28.5 millones de hectáreas (87% de la superficie total de las explotaciones) en poder del grupo de propietarios con mil o más hectáreas cada uno.[19]

pras hechas amigablemente a los grandes propietarios, y del fraccionamiento del terreno adquirido en «lotes» para los «colonos»... **La reforma** agraria tomada en su sentido estricto es otra cuestión. Tiende a disminuír los poderes del gran propietario por vía de autoridad... En la revolución agraria la gran propriedad no sólo se recorta sino que se suprime». El autor ejemplifica como casos de colonización, los de Alemania, Italia e Inglaterra en el período inter-bélico; de reforma, Italia en la segunda postguerra; de revolución, las reformas en los países socialistas. Valarché refiere los tipos de reforma a partidos políticos: la colonización a los social-demócratas; la **reforma** a los demócratas-cristianos, y la **revolución** a los comunistas. Afirma que el régimen socialdemócrata «no llevó a cabo una verdadera reforma agraria... y Alemania conservó su estructura territorial tradicional hasta el momento en que la derrota permitó el acceso al poder, al este del Elba, de un partido verdaderamente revolucionario». Las reformas 1) y 2) de Valarché cabrían en nuestra tipología para América Latina bajo la forma de parcelación. Ct. Valarché. **Economía Agraria** (Madrid: Tecnos, 1961), pp. 44-53.

19. Unión Panamericana, **La estructura agropecuaria de las naciones americanas** (Washington, IASI, Unión Panamericana, 1957); **Ibid., América en cifras 1960, Nº 2** (1961); «Bolivia», en FAO. **Documentación del II Seminario de la FAO sobre problemas de la tierra** (Montevideo,

Aun cuando las leyes de México, Bolivia y Cuba exigen el pago de compensaciones a los ex-propietarios, en bonos redimibles a largo plazo, **en la práctica ninguno de los tres Estados ha pagado la indemnización legal**, ni siquiera en bonos, pero muy poco en dinero. .De qué otro modo hubiera sido posible redistribuír 61 millones de hectáreas de tierra en Latinoamérica (52 en México, 5 en Cuba y 4 en Bolivia)? Por el contrario, en Venezuela, Perú, Nicaragua, Honduras, Panamá, Colombia, Chile y República Dominicana —aunque las leyes autorizan la expropiación, y el pago parcialmente en dinero y parcialmente en bonos a mediano plazo— los gobiernos de las seis naciones han preferido adoptar la vía de la **parcelación**. El gobierno venezolano ha comprado cerca de medio millón de hectáreas, a los precios de mercado, a los terratenientes que voluntariamente han querido vender sus tierras al Estado. El precio correspondiente les ha sido cubierto, casi en su totalidad, en moneda efectiva y a la vista. Las tierras así adquiridas por el Estado —a diferencia de Cuba, México y Bolivia— no son entregadas **gratuitamente** a los campesinos, sino **vendidas** a ellos al precio de costo (incluyendo el valor de las mejoras y los salarios de la burocracia que interviene en las transacciones), para ser pagadas en cuotas anuales a mediano plazo.

En Cuba, los latifundios y las grandes explotaciones agrícolas no fueron subdivididos en pequeñas unidades agrícolas, sino que al ser expropiadas (a propietarios individuales y a compañías nacionales y extranjeras) continuaron en operación bajo dirección estatal o en forma cooperativa por los campesinos beneficiados.[20] En México y Bolivia, de modo diferente,

1959) (mim.). Doc. IP-2; Naciones Unidas, CEPAL, «Actividad reciente en materia de reforma agraria em América Latina», pp. 123-157, **Estudio Económico de América Latina, 1959** (Santiago de Chile; CEPAL E|CN. 12|541, 1960), (mim.).

20. Cf. Jacques Chonchol, «La reforma agraria cubana», **Panorama Económico**, Santiago, 15-228: 38-46 (marzo, 1962); René Dumont, «Cuba ou la réforme agraire», op. cit., pp. 110-123; **Idem**, «Une réforme agraire accélerée», **Esprit**, Paris (abril, 1961); Marco Antonio Durán, «La reforma agraria en Cuba», **El Trimestre Económico**, México, 27, 107: 410-452; Paul M. Baran, «Reflexiones sobre la revolución cubana», **El Trimestre**

los latifundios y algunas grandes explotaciones agrícolas fueron divididos en muy pequeños lotes (cuatro hectáreas de «temporal» en promedio), los que fueron entregados a los campesinos. En México y Bolivia[21] los beneficiarios han sido abandonados a su suerte, y por falta de recursos suficientes

Económico, 111:383-425 (1961); **Idem**, Prólogo a las versiones francesa y alemana de **La economía política del crecimiento.** En español, en **El Trimestre Económico**, 115:434-466 (julio-septiembre, 1962). Un punto de vista adverso a los cambios agrarios en Cuba puede verse en el artículo de Boris Goldemberg, «La revolución agraria cubana», **Cuadernos**, París. 57:48-56 (febrero, 1962). Véarse también «La reforma agraria cubana en 1962», ponencia de Antonio Núñez Jiménez en la reunión de la FAO, en Roma; publicada en **El Mundo**, La Habana, octubre 25, 1962, p. 5.

21. Difícilmente podrían entenderse los cambios en las políticas agrarias y agrícolas en México y Bolivia, si no se observan simultáneamente los cambios en la distribución del poder y en los valores y metas de las nuevas élites gobernantes en ambos países. En ellos acontecieron revoluciones del tipo que Clark Kerr llama **nacionalistas (véase infra)** pero el desarrollo de las fuerzas productivas está transformando la organización y funciones del Estado. En México, en las dos últimas décadas, se ha registrado un sorprendente desarrollo semi-capitalista, y en Bolivia, el **dumping** en los precios del estaño ha forzado al gobierno a entregarse en brazos de la ayuda extranjera, en una situación casi mendicante. Estos procesos de cambio en los objetivos iniciales de las revoluciones han sido calificados por eminentes científicos sociales con diversas palabras, aunque de significado semejante: «Reorientación», «restricción», «detención», «freno», «encierro» (restrain), etc., de las revoluciones iniciales.

Cf. Pablo González Casanova, «México: El ciclo de una revolución agraria», **Cuadernos Americanos**, México, 1: 7-29 (enero-febrero, 1962), John J. Johnson, «México: Una revolución se reorienta», en **La transformación política de América Latina** (Buenos Aires: Hachette, 1961) pp. 156-179; Richard W. Path, «Bolivia: The Restrained Revolution», en **Latin America's Nationalistic Revolutions, The Annals**, Philadelphia, Vol. 334 (march, 1961), pp. 123-132.

Johnson escribe sobre México: «Una revolución que había empnezado con el grito de tierra y libertad terminó con la creación de una plutocracia basada en el capitalismo industrial», **op. cit.**, p. 179. González Casanova escribe: «La revolución mexicana ha regresado al punto de partida prerrevolucionario, a ciertas formas sociales del porfirismo... El caso revolución-contrarrevolución, que se repite a distintos niveles, es típico de las revoluciones capitalistas. En la revolución mexicana, semicapitalista, el ciclo revolución-contrarrevolución también se presen-

u otras causas,[22] casi no se les ha suministrado crédito, asistencia técnica ni otros servicios necesarios para la exploatación económica de las unidades agrícolas.

Del tipo **conservatismo agrario** merece alguna consideración el sub-tipo **parcelación**. Comúnmente, la literatura designa con el nombre de «reforma agraria» a esta clase de programas. Para muchas gentes ellos constituyen una vía hacia la «trans-

ta... El ciclo de la revolución lleva al neodatifundismo o la acumulación de tierras, y la formación de empresas rurales de tipo capitalista... Los pequeños propietarios y ejidatarios son explotados mediante una expansión de la usura y mediante la especulación con los productos, y el control del mercado... Los intereses creados son intereses de la burguesía nacional y extranjera... La reforma agraria no llegó a las comunidades indígenas con la misma intensidad que a las mestizas, ni los derechos, ni los recursos... De la organización de las fuerzas populares, independientes e institucionales, depende el futuro y la recuperación de una **revolución que se ha detenido (Op. cit.)** Path escribe: «Depués de acho años de revolución) Bolivia es aún una democracia pero requiere asistencia para continuar rechazando las aparentes ventajas del totalitarismo», **Op. cit.**, p. 123.

22. «La falta de crédito suficiente y oportuno, así como los malos manejos de los funcionarios encargados de otorgarlo, tuvo como consecuencia que los **ejidatarios** cayeran, nuevamente, en manos de agiotistas y prestamistas sin escrúpulos... Todo esto es consecuencia del poco capital con que opera el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Actualmente maneja $ 900 millones al año (US $ 72 millones), pero las necesidades crediticias de los ejidatarios ascienden, según cálculos, a $ 5.000 millones (US $ 400 millones) anualmente». Victor Manzanilla Schaffer, «La reforma agraria», pp. 227-263, **México: 50 años de revolución. Vol. III (La Política)**, pp. 254. **Vide**, además el estudio de caso en la importante región algodonera del valle del Yaqui, hecho por Charles Erasmus, donde se examina ampliamente la corrupción administrativa en las agencias oficiales de crédito agrícola. **Cf.** «The Land Reforms (in Northwestern México)», en **Man Takes Control** (Minneapolis, University of Minnesotta Press, 1961), pp. 209-237. Sobre la concentración y reconcentración de la propiedad territorial, véase **Excelsior**, Mexico, D. F., noviembre 11, 1962, donde se denuncia la existencia de latifundios en extensión de treinta millones de hectáreas en propiedad de 48 mexicanos y 14 norteamericanos. Se ofrece la lista de nombres de los propietarios y la extensión de las superficies. Entre los mexicanos figuran algunos Gobernadores y ex-Gobernadores de los Estados de la República, así como senadores y algunos altos funcionarios estatales, entre ellos el Director de Colonización.

formación agraria» y por lo tanto suelen asociar las políticas de Venezuela, Colombia, Perú, Chile, República Dominicana, Panamá, Honduras y Nicaragua, indirectamente con las de Cuba, México y Bolivia. Tres o cuatro naciones más en la región proyectan iniicar, a partir de 1964, programas de **parcelaciones** pero se cuidan de llamarlos por su verdadero nombre, anticipándose sus gobiernos a calificarlos inexactamente como «reformas agrarias». Los estatutos legales de Venezuela, Colombia, Chile, Nicaragua, Honduras y República Dominicana llevan por título «leyes de reforma agraria». El Congreso de un país «colonizador» (Brasil), y los de tres **«conservadores»** agrarios (Perú, Ecuador, El Salvador) estudian actualmente sendos proyectos legales presentados por los gobiernos respectivos e igualmente titulados «de reforma agraria». Si ellos fueran aprobados, tal como han sido presentados a los parlamentos,[23] con seguridad estos instrumentos legales no permitirían alcanzar la transformación agraria, pero los programas que sobre tales bases legaran a realizarse constituirían simplesmente **parcelaciones** en modesta escala. Su grado de efectividad como tales dependería de la cantidad de los fondos públicos en disposición para comprar tierras de propiedad privada.[24]

23. Jorge Alessandri, Presidente de Chile, «Proyeto de ley sobre expropiaciones agrícolas» y «Mensaje presidencial» (ambos de marzo 8, 1962) presentados al Congreso, **Boletín de la Cámara de Diputados,** Santiago, Nº 165 (1962). De acuerdo con esta ley (aprobada en noviembre, 1962) todas las expropiaciones de tierras deberán pagarse **al contado y previamente,** salvo los «predios rústicos abandonados o notoriamente mal explotados», en cuyo caso la indemnización podrá pagarse en forma diferida y según el valor comercial, en la seguiente forma: «no menos del 20% previamente... y el saldo en cuotas (en moneda efectiva) semestrales e iguales dentro de un plazo que no exceda de diez años, con un interés adecuado».

El organismo ejecutor de la «reforma agraria» chilena es la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), a la que se ha incorporado totalmente la antigua Caja de Colonización Agrícola (fundada en 1928). Entre 1928-58 la Caja ayudó a la colonización de 200 mil hectares, y entre 1958-61, prestó ayuda la colonización de 800 mil hectares. El CORA continuará la tarea de la Caja. La primera ceremonia relacionada con la ejecución de la «reforma agraria» mostró la entrega de tierras a veinte familias. En sus 35 años de existencia, la Caja entregó tierras a 4.880 beneficiarios; el CORA proyecta entregar 5.200 **unidades económicas** (parcelas) durante el año 1963. Sin embargo, 497 mil jefes de familias rurales carecen absolutamente de tierras en Chile. En estas condiciones, como lo ha observado James Becket, «la legislación (de «reforma agraria») es esencialmente una extensión de la anterior política de colonización, dirigida a desarrollar una clase media rural. La CORA hereda de la Caja una vasta reserva de tierras públicas (baldías), y las usará en primer término. Consecuentemente, pasará algún tiempo antes de que los latifundios renuentes (unwilling) lleguen a ser amenazados. El problema básico que subsiste es el de énfasis y capital». «Land Reform in Chile», **Journal of Interamerican Studies,** V, 2: 177-211 (April, 1963), p. 211.

En Perú, el presidente Belaúnde Terry parece disponerse a realizar una política de protección a las tierras de comunidades indígenas, pero es probable que no se atreverá a amenazar al grupo de latifundistas peruanos — en el que se incluye a varias empresas extranjeras, principalmente norteamericanas. Sin embargo, la política de Belaúnde podría llegar a sobrepasar a las muy tímidas políticas de Colombia, Chile y otras naciones **parceladoras.** Un indicio de esta aseveración está en la rapidez con que tomó una medida efectiva (dos semanas después de haber tomado posesión de la presidencia de la República) al decretar la expropiación (previo pago de la indemnización correspondiente) de 78.4177 hectáreas (extensión de 13 haciendas en los departamentos de Junín y Pasco) en favor de comunidades indígenas despojadas de tales tierras. Interesa recordar que tres de tales haciendas pertenecen a la empresa minera norteamericana **Cerro de Pasco Corporation.** (Informe de la Agence France-Presse, de Lima, agosto 9, 1963). Sobre la crítica situación agraria en Perú, consúltense: Mario Vásquez, **Hacienda, peonaje y servidumbre en los Andes peruanos** (Lima: Editorial Estudios Andinos, 1961); Thomas R. Ford, **Man and Land in Peru** (Gainesville: Univ. of Florida Press, 1955), esp. Cap. XII, pp. 53-71. Acerca de los proyectos de «reforma», véanse: República del Perú, **La reforma agraria en el Perú** (Exposición de motivos y proyecto de ley) (Lima: Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, 1960); Octavio Díez-Canseco, **La falsa reforma agraria** (Lima: Minerva, 1961).

En breve resumen la ley nicaragüense (promulgada en abril, 1963) trata de lo siguiente. Crea el Instituto Agrario cuyo patrimonio estará formado por una aportación del Estado no menor de cinco millones de córdobas anualmente, más el producto de las ventas de los predios colonizados o parcelados (en ningún habérá adjudicaciones a los campesinos a título gratuito), más el impuesto teritorial que introduce el mismo proyecto. No serán expropiables las tierras cuya extensión no exceda de 100 hectáreas de primera clase o sus equivalentes en las otras clases.

IV

Hemos dicho que la **parcelación permite conservar la vieja estructura latifundista**. Tal afirmación puede ilustrarse con el examen del caso de Venezuela. Este país tiene en proceso la «reforma agraria» **más costosa entre todas las realizadas hasta hoy en el mundo**. Más costosa todavía que las muy onerosas

Se utilizarán en primer término las tierras baldías y nacionales, luego las ejidales, luego «las que adquiera el Instituto, mediante convenios con sus dueños o que le sean ofrecidas para colonización u otros fines de la ley» y finalmente, «las de particulares que no cumplan su función social». Asimismo, se crea un impuesto territorial en beneficio total del Instituto, según el cual las tierras rústicas (las urbanas no edificadas) mayores de ocho hectáreas pagarán un impuesto especial. Cf. República de Nicaragua, **Proyecto de ley de reforma agraria** (Managua, 1961) (mimeógrafo).

En República Dominicana, el Consejo de Gobierno promulgó en 1962 una «Ley de reforma agraria» que crea el Instituto Agrario para «parcelación de tierras fiscales» y las expropiadas a personas vinculadas con el régimen de Trujillo. Cf. B.I.D., **op. cit.**, 1962, p. 48.

Acerca del proyecto de Honduras ha escrito el Presidente de esa República bananera: «La cuarta época evolutiva de la raza maya-quiché se singulariza por un cambio fundamental en el régimen social y económico; es el ciclo patriarcal-agrario que sucede al matrimenal-hortícola... La tierra, elemento pasivo, no da saltos porque el ritmo de su movimiento está a tono con la evolución humana, política, social y económica... En Honduras, siendo un país con abundantes tierras públicas y con extensas áreas cultivables de escasa densidad demográfica, puede iniciarse el programa de reforma utilizando para ello, primordialmente, las tierras nacionales y ejidales... Todas las tierras nacionales serán afectadas por la reforma... El programa de Reforma atenderá simultáneamente la solución de problemas de educación, sanidad, vivienda y transporte, además de los propiamente agrícolas. Se impone por consiguiente una acción progresiva, selecionando las zonas más apropiadas para iniciar el programa, extendiéndose paulatinamente a nuevas áreas. Mientras tanto, el levantamiento del Catastro de Tierras será acelerado y cubrirá toda la República... Las tierras afectadas por la reforma serán: a) las tierras nacionales, b) las tierras ejidales, c) las tierras incultas o eriales... d) las tierras erosionadas, actualmente no aptas para cultivos ni para otros tipos de exploración agropecuaria con el fin de rehabilitarlas. No se afectarán: a) las tierras en las que estén asentadas empresas agrícolas con cultivos técnicos e económicamente eficientes... Los latifundios serán adquiridos por el Estado, previa in-

de Italia y Japón. Ningún otro país latinoamericano, en términos relativos a su población, dispone de los recursos fiscales obtenidos por este país petrolero que tiene la renta **per cápita per annum** más elevada entre las naciones latinoamericanas (US$ 500 contra US$ 92 de Bolivia, y un promedio regional de US$ 292) **(Cuadro IX)**, y una población económicamente activa muy baja (705 mil contra, por ejemplo, 10.3 millones en Brasil y 28.5 millones en toda la región) **(Cuadro IV)**. No creemos que exista una nación latinoamericana, aparte de Venezuela, que esté en capacidad de hacer inversiones públicas

demnización... Que Dios derrame sus bendiciones sobre la tierra hondureña y que nuestro pueblo recoja las sabias enseñanzas de la Sabiduría Divina. Tal es mi anhelo de gobernante fiel al mandato de la Constitución de la República». Ramón Villeda Morales, **Planteamiento de la reforma agraria al pueblo hondureño** (Tegucigalpa: Ariston, 1960).

24. Jacques Chonchol ha declarado recientemente: «Tenemos que tomar consciencia de una cosa que podría sintetizarse de las siguiente manera: o se paga la tierra o se hace la reforma agraria. Y si se pretende pagar a los actuales propietarios sus tierras a los valores comerciales vigentes, aumentados por causas económicas o sociales generales como la inflación o el prestigio a magnitudes que no tienen nada qué ver con la productividad de esas tierras en el tipo de economía en que se encuentran, no habrá reforma agraria. Cuando mucho pedrán expropiarse unos pocos predios en los cuales se gastará la mayor parte de los recursos disponibles, no en inversiones productivas sino en meros gastos de transferencia. Si la comunidad decide pagar la tierra creo que la única alternativa económica es pagarla al mínimo y a plazo. El mínimo y a plazo. El mínimo no debe ser a mi parecer otro que el avalúo fiscal vigente: puesto que es lo moralmente justo. Es a ese valor aceptado o declarado por sus propietarios al cual contribuyeron a la comunidad a través del sistema impositivo y es a ese mismo valor que la comunidad debe pagarles. Por lo que respecta al plazo, éste no puede ser inferior a 25 o 30 años. Sería absurdo pretender hacer una reforma agraria pagando valores comerciales exorbitantes por la tierra. Esto significaría en último término premiar a los agricultores menos eficientes, a aquellos que nunca cumplieron la función social de la propiedad, para que con toda seguridad se lleven el dinero fuera del país». **La reforma agraria en América Latina** (Santiago: Universidad de Chile, julio 1962), (mim)., pp. 26-27.

Los países **parceladores** suelen hablar de reformas agrarias **integrales**. Trátase de una meta ideal que puede servir para racionalizar los fracasos en la distribución de tierras. Venezuela, Colombia, Nica-

por valor de US$ 750 millones en cuatro años, destinados exclusivamente a parcelaciones y servicios rurales anexos[25] **(Cuadros VII y IX)**.

Esta cifra resulta desproporcionada si recordamos que el costo de la «reforma agraria» japonesa (2 millones de hectáreas redistribuídas, y 4 millones de beneficiarios, especialmente arrendatarios) fue de US$ 390 millones, y el costo de la italiana (750 mil hectáreas redistribuídas, además de 28.5 millones de hectáreas colonizadas o mejoradas, y más de medio millón de beneficiarios) fue de UR$ 120 milhões.[26] El programa cuatrienal venezolano proyecta el asentamiento de 200 mil cultivadores, pero en los tres primeros años (1960-1962) sólo ha logrado asentar una cuarta parte de lo previsto, esto es, 50 mil cultivadores[27] (7% de la población agrícola económicamente activa —705 mil— contra un 41% en México y un 32% en Cuba). Los beneficiarios venezolanos ocupan 1.5 millones de hectáreas de tierra cuyo origen aproximado es el siguiente: un tercio de esta cantidad fue tomado de las tierras públicas (colonización); un tercio fue adquirido por compra a propietarios privados (parcelación), y el tercio restante fue **confiscado** a los amigos del ex-dictador depuesto (Pérez Jiménez), enriquecidos ilícitamente cuando pertenecían a la camarilla gobernante anterior a la actual.

La superficie agropecuaria de Venezuela es de 29.6 millones de hectáreas. Antes de iniciarse el proceso de **parcelación**, los latifundios de mil o más hectáreas ocupaban 22 millones de hectáreas.[28] Tres años después, cuando ya el plan cuatrienal

ragua, Panamá, Chile, Honduras, Ecuador son algunos de los países cuyos gobiernos hablan de enfoques compreensivos de la reforma. La eminente economista Doreen Warriner ofrece una réplica para los **inte-** político y social, mientras que las otras medidas llevan sólo a un **gralistas**. «La redistribución de la tierra —escribe —significa un cambio mejoramiento en el **status** económico de los empresarios rurales y en la producción agrícola, sin un cambio en el **status** social de aquéllos. No debe permitisse que el énfasis pase de lo fundamental a lo complementario, ni que la llamada concepción integral conduzca, como ha acontecido algunas veces, a que se quiera ofrecer a los campesinos todo, excepto la tierra». **Land Rerfom and Development in the Middle East** (A Study of Egypt, Syria and Iraq), (London: Royal Institute of International Affairs, 1957).

25. Rómulo Betancourt, «Discurso de Carabobo» (marzo 5, 1960), en M.A.C., **Reforma agraria integral en Venezuela** (México, s.e., 1960), p. 44. **Vide**, República de Venezuela, **Reforma agraria**, 6 Vols. (Caracas: Ministério de Agricultura y Cría, 1959), (Cf. especialmente Informes de la Subcomisión de Economía y Subcomisión Social).

26. Sobre la reforma japonesa, Cf. Pan-American Union, **Report on the Agrarian Reform Program of Certain Countries** (Washington: Pan-American Union, 1960) (min.) p. 5; sobre la reforma italiana, Cf. Giuseppe Barbero, «La reforma agraria italiana», **Boletín de Estudios Especiales**, México, XVII, 202: 486-490 (1960); Angel Palerm, op. cit.

27. Instituto Agrario Nacional de Venezuela, en declaración a **The Associated Press** (julio 1º, 1962). Los informes de los gobiernos que adelantan programas de redistribución de tierras suelen ser deformados en el sentido de la exageración en cuanto al número de personas beneficiadas y a la extensión de la superficie a ellas concedida. Esta distorsión estadística ha acontecido lo mismo en Cuba que en Bolivia y en Venezuela. A título de curiosidad hemos buscado y comparado los diversos informes de funcionarios públicos y agencias oficiales relacionados con estos programas, encontrando graves contradicciones entre los diversos informes. (Por ejemplo, 17 informes oficiales venezolanos no coinciden entre sí). El Presidente Betancourt, en el último mensaje al Congreso, declaró que en tres años (diciembre 1958—diciembre 1961) se habían concedido 1.3 millones de hectáreas de tierra a 42 mil beneficiarios. Sin embargo, la Confederación Nacional Campesina rectificó el anterior informe estimando en 15 mil el número de beneficarios que han recibido título legal de propiedad, y en 10 mil el de los campesinos asentados sin título, durante el mismo período. Estas inexactitudes obligan a examinar con desconfianza los datos oficiales. En un reciente informe se dice que el M.A.C. describe como cultivada sólo una tercera parte de la tierra supuestamente distribuída (569.107 hectares), y el resto de la tierra, se califica oficialmente como «no desarrollada». La Federación Campesina precisa sus declaraciones afirmando que sólo 12.084 campesinos han recibido tierras en una extensión de 337.000 hectareas. Dos economistas agrícolas escriben lo siguiente, en un informe preparado para el Ministerio de Agricultura de Venezuela: «Por supuesto, algunos quisieran que el plan marchara con mayor rapidez para acabar con el sistema de latifundio. En este sentido, últimamente algunos de los dirigentes de la Federación Campesina y algunos de los grupos políticos han criticado al programa manifestando que **funciona demasiado como plan de colonización, restándole importancia a la disolución de los latifundios**». Raymond J. Jorge Schuster, «La reforma agraria en Venezuela», **Revista Interamericana de Ciencias Sociales** (Washington, Unión Panamericana), II, 1:29-39 (1963).

28. Carrol, op. cit., p. 187.

millones corresponden al grupo de propietarios de mil o más hectáreas cada uno.[33] Por su parte, Perú tiene una población agrícola económicamente activa de 1.546.000, de los cuales 1.460.000 (94%) carecen absolutamente de tierras **(Cuadros I y IV)**.

Algunos países conservadores (de los sub-tipos «conservación» y «colonización») parecen prepararse para pasar al lado de los «parceladores», en 1964. No hay evidencias que permitan prever que algunos países de este grupo vayan a efectuar verdaderas reformas agrarias. Sin embargo, existe al

33. En Colombia, los latifundistas agrupados en la Sociedad de Agricultores de Colombia, siendo poseedores de elevado poder económico, social y político, formaron un frente compacto logrando que el INCORA desistiera de su propósito inicial de entablar juicios expropiatorios, y que sólo se limitara a buscar terratenientes que deseen voluntariamente vender sus fincas, a precios de mercado. Los precios de la tierra han logrado así elevarse del lado de la oferta, y el INCORA ha debido restringir la extensión de las tierras que inicialmente se propuso adquirir por compra. Para no desilusionar a las gentes que esperaban una acción eficaz, el INCORA ha debito sustituir el objeto para el que fue creado por la ley, y al paralizarse la actividad redistributiva, se ha convertido en un organismo competidor de casi todas las instituciones administrativas: construye escuelas y caminos, desarrolla tareas higiénicas y sanitarias, de reforestación y conservación de suelos, de crédito supervisado y extensión agrícola, de acción comunal y estudio de suelos, de reconocimientos aerofotogramétricos, etc. Se ha hecho cargo de las dotaciones de tierras públicas o baldías, servicio tradicionalmente adstrito al Ministerio de Agricultura. Pero sobre todo, ha distraído sus fondos en costosos programas de riegos y drenajes (avenamientos y control de inundaciones). Cf. los informes y dados oficiales del INCORA: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, **Informe de Actividades en 1962** (Bogotá: Imprenta Nacional, 1963), esp. pp. 3-13; 32-61; 87-99, y Anexos 1,2,10,11 y 12. Es interesante analizar esta desviación sistemática de las funciones del INCORA por las enseñanzas que de ella se derivan para otros países, toda vez que algo semejante puede acontecer dondequiera que el grupo de latifundistas sea poderoso. Estos no sólo están forzando, a instituciones creadas para ayudar a los campesinos, a que destinen gran parte de sus fondos a inversiones en obras de mejoras para sus latifundios (como irrigación, drenaje, conservación de suelos, etc.), sino que tambien desnaturalizan al principio básico de las leyes. He aquí claramente desarrollada en la práctica, la creencia de Doreen Warriner (citada en la nota 21) de lo que puede acontecer con las reformas agrarias en Latinoamérica: Que ofrecen a los campesinos todo, excepto la tierra!

Para mayor información y comentarios sobre la ley de «reforma agraria» colombiana, vide Carlos Lleros Restrepo **et al, Tierra: 10 ensayos sobre la reforma agraria en Colombia** (Bogotá; Ediciones Tercer Mundo, 1962); Alberto Aguilera Camacho. **Derecho agrario colombiano** (Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1962); Otto Morales Benítez, **Reforma Agraria, Colombia Campesina** (Bogotá, 1963); Instituto Colombiano dela Reforma Agraria, **Informe de Actividades en 1962** (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 1963).

menos una expectativa sobre Brasil y Chile. Las condiciones políticas en ellos ofrece nuna esperanza —aunque todavía lejana o imprecisa— de que sus futuras políticas agrarias puedan llegar a trascender la simple **parcelación** para alcanzarla **reforma agraria**. Esa esperanza llegaría a plasmarse efectivamente si en las próximas elecciones para el Congreso, en ambos países, se logra un cambio sustancial en la composición sociopolítica de la nómina de parlamentarios, y asimismo si en la elección presidencial chilena lograra imponerse la coalición de partidos de izquierda, única salida posible para la realización de reforma estructurales dentro de un marco pacífico y ordenado.

En la actual coyuntura políticas ni Brasil ni Chile podrían adoptar programas de reforma agraria, aunque quizás alguno muy limitado de parcelaciones. En suma, toda la esperanza se cifra en los comicios por venir, cuando la distribución del poder podría registrar en ambas naciones un cierto grado de cambios, único modo de acometer una política seria de reforma agraria. En el presente, desde el punto de vista jurídico —el punto de vista más conservador y resistente al cambio en Latinoamérica— no es posible llevar a cabo una verdadera reforma agraria e nols países a que venimos refiriéndonos, toda vez que sus Constituciones políticas establecen que no podrá hacerse expropiación alguna sin el **previo** pago en dinero efectivo, y al valor comercial, de la indemnización correspondiente.[34]

34. **Vide, supra,** nota 6. En varios países las Constituciones o las doctrinas del Derecho Público establecen que las indemnizaciones, además de **previas** a la expropiación, deben ser cubiertas en dinero efectivo (y no en bonos).

Gran parte de la opinión pública del Brasil y Chile parece tener conciencia de la imposibilidad de hacer una reforma agraria mientras subsistan tales prescripciones constitucionales. En consecuencia, su presupuesto actual se dirige hacia una reforma Constitucional que autorice el pago **diferido** de la compensación, por la expropiación de toda clase de tierras (no solo de los «predios rústicos abandonados y notoriamente mal explotados, y los baldíos», como en el caso de Chile). En las campañas pre-electorales ahora en proceso, algunos políticos se orientan en el sentido de presionar el cambio en la distribución actual de las fuerzas sociales en los Congresos respectivos, a fin de —cuando menos— neutralizar dentro de las Cámaras el tradicional predominio del sector latifundista y sus aliados. Cabe anotar que durante los últimos diez años se han presentado al Congreso brasileño 208 proyectos de ley de reforma agraria, o relativas a ella,[35] ninguno de los cuales ha podido seguir su curso normal en las Comisiones designadas para «estudiarlos». Estos proyectos no han sido negados: simplemente se ha obstaculizado el proceso de estudio de los mismos, sin que se los haya podido someter a votación. En Ecuador también ha acontecido algo semejante. Sin embargo, a juicio de la Conferencia de Economistas Agrícolas, «la mayoría de los arreglos de tenencia que prevalecen actualmente en Latinoamérica son arcaicos, desiguales, rígidos, y de estructura impropia para el **uso** pleno de los recursos humanos y naturales».[36]

V

En general, en los diecisiete países del tipo **conservatismo agrario**, los latifundistas mantienen una influencia poderosa, política y socialmente, desde los días de la Independencia en el siglo XIX. Entre uno y otro país de la región son variables,

35. T. Pompeu Accioly Borges, en comunicación personal. Referencias sobre 41 de tales proyectos se registran en: Universidad del Brasil, Instituto de Ciencias Sociais, **Bibliografia sobre reforma agraria** (Rio de Janeiro, 1962) pp. 4-7.

36. XI Conferencia de Economistas Agrícolas, op. cit., p. 2.

ciertamente, los grados de poder político de los propietarios de tierras,[37] pero en todos (con una o dos excepciones) sigue siendo tan notable como para haber resistido al cambio en las estructuras agrarias, con un éxito rotundo.[38] Ciertamente no deja de haber alguna lógica en la gran resistencia de los latifundistas: si a sus sociedades adviniera la **transformación agraria**, posiblemente ellos se sentirían «perdidos»; sus tierras serían confiscadas o la compensación sería demasiado baja para colmar sus expectativas comerciales, y su valor no sería pagado en dinero efectivo y a la vista, sino en bonos a largo

37. Sobre la participación de las fuerzas latifundistas en la distribución de los poderes políticos en Latinoamérica, **Cf.** Merle Kling, «Toward a Theory of Power and Political Instability in Latin America», pp. 123-139, en John H. Kautsky (ed.), **Political Change in Underdeveloped Countries: Nationalism and Communism** (New York: John Wiley, 1962); John H. Kautsky, «An Essay in the Politics of Development», pp. 3-119, en Kautsky (ed.), **op. cit.**; C. Wright Mills, **Escucha, Yanqui**; (México: Fondo de Cultura Económica, 4ª ed., 1961); **Ibid.**, **The Marxists** (New York: Del Publishing Co., 1962). Las Naciones Unidas han dicho: «En el plano internacional se ha convenido en la necesidad de una reforma agraria (en América Latina y en Oriente Medio), pero en el orden nacional las realizaciones son de alcance limitado. En la práctica los programas nacionales de desarrollo han tendido a concentrarse en los sectores no agrícolas de la economía, que se prestan más fácilmente a lograr progresos visibles y en los que se hallan menos poderosamente atrincherados los intereses adversos a la reforma y al progreso» **Ibid.**, **Informe sobre la situación social en en el mundo; con referencia especial al problema del desarrollo social y económico equilibrado** (New York: Naciones Unidas, ECOSOC, noviembre 1961), p. 24. Véase el capítulo «The Hacienda», en Frank Tannembaum, **Ten Keys to Latin America** (New York: Knopf, 1962) pp. 77-94.

38. «La reforma agraria progresó poco frente a la decidida resistencia de los terratenientes. Un éxito parcial fue logrado sólo donde se produjeron violentos cataclismos sociales, como en México y Bolivia... Las formas en que el **ancien régime** se acomodó al nuevo orden variaban enormemente. La resistencia más obstinada provenía de los grandes terratenientes. Aunque su control político había desaparecido, su poder económico disminuido, y su monopolio social se había quebrado, resistieron con éxito la reforma agraria en todos los países excepto México y Bolivia». Edwin Lieuwen, **Armas y política en América Latina** (Buenos Aires: Sur, 1960), pp. 73,79.

plano redimibles gradualmente. Su posible devaluación en el mercado, o la inflación monetaria, disminuiría el valor real de la compensación. No sólo perderían los terratenientes el poder político sino también el elevado **status** social que derivan de la propiedad de la tierra. Y quizás la pérdida del prestigio llegara hasta el extremo del despretigio al ser señalados por la sociedad como culpables de la prolongación de una situación injusta. Desde el punto de vista de la defensa de sus intereses como grupo, no hay duda de que la resistencia de los latifundistas a la reforma agraria es perfectamente lógica, aunque irracional en la presente coyuntura histórica.

Resistan o no resistan al cambio, los latifundistas de América Latina están condenados irremediablemente a perder la contienda que ahora libran en defensa de los privilegios que han retenido por sigles.[39] Desde cuando la sociedadd les pidió la abdicación de la tierra, han venido ganando muchas escara-

39. «Hay en América Latina una oligarquía de latifundistas, una minoria dominante que seguramente está condenada a desaparecer, pero que está muriendo con dificultad y se niega a morir sin antes imponer un sello en los «nuevos ricos» comerciales e industriales... Ahora los oligarcas están peleando sus últimos reductos en una batalla en la que van perdiendo». Arnold J. Toynbee (Conferencia en la Universidad de Puerto Rico, 1962), «The Present Revolution in Latin America», pp. 25-49, en su obra **The Economy of the Western Hemisphere** (London: Oxford University Press, 1962) p. 28. Del mismo autor, quien parece haber modificado un poco su tradicional conservatismo, expresado en esa teodicea bautizada **Estudio de la Historia** véanse estos dos trabajos recientes: **America and the World Revolution** y **The Present-Day Experiment in Western Civilization,** ambos editados por Oxford, en Londres, 1961. En «Norteamérica y la revolución mundial», Toynbee escribe los siguientes juicios: «Los norteamericanos fueron alguna vez tan revolucionarios como los comunistas rusos y chinos o los cubanos castristas. Pero al volverse ricos, los Estados Unidos perdieron contacto con el mundo deposeído... Norteamérica es en la actualidad la dirigente del movimiento contrarrevolucionario mundial en defensa de los intereses creados. ..El comunismo es sólo una parte de la revolución mundial que invade al mundo. Este despertar de la esperanza y el propósito en los corazones y las mentes de las hasta hoy deprimidas tres cuartas partes de la problación mundial se verá en retrospectiva como el hecho decisivo de nuestra época».

muzas y algunas batallas tácticas, pero están perdiendo en la estrategia, y su fortaleza de privilegios (heredados más bien que adquiridos) ya empieza a sucumbir. Los latifundistas inteligentes y permeables al cambio se adaptarán a la nueva situación, intentarán olvidarse de un mundo para ellos ideal pero tan injusto que no pudo resistir el paso del tiempo. En ese mundo ideal, chocante con la civilización industrial, fueron ellos el centro de la atención y del poder. Entonces irán a refugiarse en las grandes urbes (o continuarán en ellas si son absentistas), en calidad de accionistas de empresas industriales, comerciales y de servicios. Una parte de los latifundistas se aferrará tanto a sus valores, que tal vez preferirá ser víctima del remolino de la transformación antes que ceder un palmo de terreno. Este tipo de latifundistas morirá con las botas puestas y el fusil en banderola, rodeado de cierta aureola romántica a la manera de los esclavistas sureños durante la Guerra de Secesión, o como los latifundistas romanos quienes antes de ceder un pedazo de tierra, prefirieron orgullosamente la decadencia del Imperio y junto con ella su propia desaparición como grupo y como estamento.

Un científico de la política declara que «tradicionalmente la posesión de la tierra ha sido considerada como una base económica primordial para el ejercicio del poder en América Latina».[40] Por otra parte, las políticas agrarias y agrícolas son decisiones tomadas y ejecutadas por los grupos en el poder.

Vemos entonces que en un análisis comprensivo de los diversos factores que inciden tanto en las estructuras agrarias como en el desarrollo agrícola, no es admisible la prescindencia del estudio de la estructura de lpoder. Creemos que cualesquiera tentativas de análisis científicos que soslayen, minimicen o prescindan del tratamiento de las interrelaciones funcionales entre la masa de la población rural y los poderes centrales (políticos y económicos) de una nación, o grupo de naciones, resultarán frustradas o cuando menos limitadas para el conocimiento científico. De aquí se desprende el carácter parcial de contribuciones realizadas por conspicuos científicos so-

40. Merle Kling, op. cit., p. 128.

ciales,[41] algunas con énfasís en ciertos factores extra-políticos, como la tecnología, o el **habita,** o la psicología social, o la cultura; o aun los factores económicos de la producción (tierra, trabajo y capital (cuando no sòn referidos a la comunidad como un todo sino tratados independientemente de ella y de las relaciones de producción que en la misma acontecen.

Nuestra hipótesis es la de que los cambios económicos y socio-culturales en el sector rural de la población y su movilidad social y bienestar (o la ausencia de ellos) así como las **asincronías** y los dualismos en las sociedades nacionales antes que debidos a la categoría de los instrumentos de labranza, o a motivaciones, actitudes y valores personales y comunales, o a la naturaleza de los pisos térmicos y condiciones edafológicas, etc. son más bien condicionados o limitados por la naturaleza de las decisiones adoptadas y ejecutadas realmente por los grupos de poder. En suma, es probable que en las sociedades subdesarrolladas tales cambios sean estimulados o impedidos por las políticas agrarias y agrícolas referidas a la estructura de la propiedad y la tenencia de la tierra; a la organización social de la producción; a la intensidad con que se extrae de la agricultura el **excedente** destinado al desarrollo económico (o al consumo conspicuo de una oligarquía), a través del mercado o de la inflación; al grado de integración de las comunidades rurales a la vida social y política en el nivel nacional, etc.

Los tipos de políticas agrarias y agrícolas no son, ciertamente, erráticos. Ellos corresponden a tipos de poder. En otros términos, a sistemas de ideologías racionalizadoras y encubri-

41. Por via de ejemplo, sólo citaremos unas pocas obras: Unión Panamericana, **Sistemas de plantaciones en el Nuevo Mundo** (Washington, 1960); Eric Wolf, «Types of Latin America Peasantry», **American Anthropologist** 57, 3 (Part I): 452-471 (1955); Charles Wagley y Marvin Harris, «A Typology of Latin American Subcultures», **American Anthropologist**; Erward H. Spicer (ed.), **Human Problems in Technological Change: A Casebook** (New York: Russel Sage Foundation, 1952); Richard N. Adams, **Cultural Survey of Central America** (Washington: Pan-American Sanitay Bureau, 1961); Pierre Gourou, **Les Pays Tropicaux** (París: P. U. F., 1947); algunos trabajos de Alvin Boskoff, J. P. Gillin, Sol Tax, etc.

doras de los intereses objetivos de los grupos en el poder. En Latinoamérica, en los diecisiete países del **conservatismo agrario,** junto a estructuras agrarias latifundistas y comunidades campesinas atrasadas y abandonadas casi a su suerte (o impotentes) coinciden grupos de poder de los tipos llamados **oligarquías neotradicionales** (también **oligarquías de transición**); o **élites dinásticas** (no formalmente dinásticas sino formalmente **«democráticas»**). La población rural carece absolutamente de participación alguna en la distribución del poder, y las instituciones y grupos que lo constituyen, obviamente, no sólo no permiten la participación de la población rural sino que se oponen abierta o encubiertamente a ello.

Una breve revista algunos estudio científicos sobre la estrutura del poder en las naciones latinoamericanas nos ayudará a iluminar el tratamiento de la cuestión. Aquí hemos seleccionado tres estudios: dos han sido preparados por grupos de trabajo inter-disciplinarios de científicos sociales norteamericanos, y el tercero es debido al sociólogo argentino Gino Germani.

En un excelente trabajo, enfocado desde una perspectiva del desarrollo de las políticas económicas en un nivel universal, Clark Kerr (rector de la Universidad de California) y tres colaboradores suyos, encuentran cinco tipos de **élites** gobernantes que adelantan el proceso de desarrollo económico (particularmente la industrialización) a través de estrategias y caminos diversos claramente diferenciables entre sí. Aquéllas son: 1) Elites dinásticas; 2) Elites de clases medias (o burguesía); 3) Intelectuales-revolucionarios; 4) Administradores coloniales, y 5) Líderes nacionalistas.[42]

42. He aquí un burdo resumen de algunas de las características atribuidas por Kerr et al a las diversas élites modernizantes:

I) **Elites dinásticas. Sociedad pre-existente:** Feudal o cuasi-feudal fuertemente dirigida. Dirección del cambio; menos elitistas y paternal. Algunos rasgos: Preserva la sociedad tradicional, la estructura de clase existente, los valores religiosos y éticos y demás valores tradicionales. Dicta leyes para apoyar a la élite existente. Educación superior limitada a los miembros de la élite. Política agrícola: muy baja dislocación estructural. Método de restricción al consumo: inflación. Lealtad a

La segunda tipología, relativa al desarrollo político, es suministrada por un grupo de once economistas, sociólogos y antropólogos sociales del M.I.T. Referida a los países subdesarrollados, sirve para localizar la estructura de poder en las sociedades latinoamericanas. «Al pensar sobre los problemas del desenvolvimiento político —escriben— encontramos útil

la tradición, familia e Iglesia. Paternalismo. Concepto de que ciertas familias están «designadas» para administrar. Impone lealtad a la población.

II) **Elites de clase media**. Sociedad pre-existente: comercial. Dirección del cambio: más acción del grupo y estatal. Algunos rasgos: Auto-avance individual. Legislación protectora de los derechos individuales y de las leyes del mercado. Educación liberal y de masas. Movilidad basada en la educación. Mercados de capital y de mercancías crean «interdependencia» internacional. Educación funcional en tecnología y administración. Más intereses en productividad del trabajo que en lealtad de los trabajadores. Ideología reformista. Autoridad pluralista con un rol activo del Estado. Opinión pública y enmienda política para disipar la protesta.

III) **Elite de intelectuales-revolucionarios**. Sociedad pre-existente: Cuasi-feudal **débilmente** dirigida, o colonial. Dirección del cambio: Menos ideológica, más burocrática, más sensitiva a los deseos de las masas y de otras élites emergentes. Algunos rasgos: Industrialización forzada. Estado centralizado. Conformidad a ideologías o deseos de las masas. Destruey y substituye por una nueva clase, la anterior clase de élite. Restricción al consumo por impuestos y otras medidas, para asegurar alto ingreso neto nacional para formación de capital. Suministro deméstico, no externo, de fondos para el desarrolo. Obstáculos a la empresa agrícola individual. Agricultura comprimida por el consumo de la fuerza de trabajo. Educación basada en la ideología revolucionaria; alta prioridad a las ciencias y la especialización. Autosuficiencia económica, con transacciones internacionales. Reorganización precipitada de la agricultura para aliviar recursos y aumentar la producción. Control directo al consumo. Compulsión ideológica. Acceso a la administración: al principio por afiliación política, luego por niveles profesionales. Autoridad administrativa: dictatorial primero, y más tarde constitucional en un grado limitado. Seguridad social administrada por el Estado. Ideología: preservar la verdadera revolución.

IV) **Elites de administración coloniales**. Sociedad pre-existente: primitiva. Dirección del cambio: nacionalismo, y ocasionalmente gobierno de intelectuales-revolucionarios. Algunos rasgos: Al servicio de la madre-patria. Sistema extranjero bajo control extranjero. Pocos cambios culturales. Lenta adaptación de valores religiosos y éticos de las

clasificar los países en transición en tres grupos: oligarquías **neotradicionales,** oligarquías de **transición** y oligarquías activamente **modernizantes**».[43]

En el tercer modelo que utilizaremos, Gino Germani encuentra en la América Latina de hoy una división política en tres tipos de sociedades, de acuerdo con el grado de **participación** permitida en la vida nacional a los diversos sectores de la población total —incluso, por supuesto, el campesinado. El autor observa históricamente el paso gradual de las naciones

dos culturas. Educación superior limitada a muy pocos nativos. Política agrícola desarrollada en direcciones especializadas para la madre-patria. Autoridad: dictatorial o paternalista, con superioridad de los metropolitanos. A veces, trabajo forzado. Artificios paternalistas para el **commitment** de los trabajadores. Liderazgo nativo independentista y nacionalista; intelectuales con partidarios personales.

5) **Elites de líderes nacionalistas**. Sociedad pre-existente: Cuasi-feudal **débilmente** dirigida, o colonial. Dirección del cambio: mayor influencia de la clase media, si tiene éxito; intelectuales-revolucionarios, si fracasa. Algunos rasgos: Independencia nacional y progreso son las estrategias de las élites. Desarrollo guiado por el Estado. Modifica la estructura estatal dando a la gente el sentido de ciudadanía común. Modificación parcial de la cultura total. Educación para ser independiente y obtener **status**. Adiestramiento de nacionales para reemplazar a los extranjeros. Acceso a la administración: idoneidad política y profesional. Educación de masas y prioridad a la educación superior. Emplea todos los medios para acelerar el desarrollo industrial. Seguridad social similar a la de países avanzados, intentada.

Cf. Clark Kerr, J. T. Dunlop, F. H. Harbison y Ch. Myers, **Industrialism and Industrial Man:** (The Problems of Labor and Management in Economic Growth) (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1960).

43. Los siguientes son algunos rasgos de los tres tipos de oligarquías, en un **continuum** que va desde la tradicción hasta la modernización:

I) **Oligarquías neotradicionales**. Gobiernan en sociedades tradicionales. «Los líderes pueden hasta aceptar símbolos democráticos; pero la prueba de la participación en política por lo general pende de cuestiones de lealtad y obediencia, y no de la capacidad para realizar tareas modernas... Todavía reflejan las antiguas prácticas de confundir y combinar administración y política. El gobierno y la política son poco más que las relaciones sociales y personales entre la clase de la élite. Los vínculos familiares son aún por lo general el vínculo fundamental en las relaciones políticas... (Deben) sustituirse los vínculos tradicio-

latinoamericanas desde las guerras de independencia, el caudilismo y las guerras civiles en el siglo pasado, a las «autocracias unificantes» primero, y a la «democracia representantiva» luego, en el presente siglo. La etapa dé las **democracias representantivas** [44] es subdividida en: a) de participación **limitada u** oligarquías (todos los países no citados a continuación); b) de participación **extendida** (Brasil, México, Chile y Uruguay), y c) de participación **total** (Argentina). Y «como alternativa posible

nales de la organización y la fidelidad sociales por vínculos nuevos más funcionalmente distintos y que puedan representar mejor los intereses comunes a un país en desarrollo».

II) **Oligarquías de transición.** Gobiernan en «países que han adoptado **en la forma** las instituciones occidentales de gobierno... Estos países todavia no han creado un proceso político genuinamente nacional... Fuertes lealtades locales y regionales... El desarrollo de los partidos no ha llegado al punto en que el pueblo en general siente que tiente un medio efectivo para participar en la adopción de las decisiones nacionales. Vida política dominada por un lider poderoso, que gobierna por la fuerza de su personalidad... Una tarea central para las oligarquías en transición es ampliar grandemente la participción popular en la vida política, reduciendo así el abismo extraordinariamente ancho que existe entre los líderes urbanos muy occidentalizados y las masas populares campesinas aferradas a su tradición».

III) **Oligarquías modernizantes.** «Son éstas las más adelantadas en sociedades subdesarrolladas, en las que quizás hay aún un número considerable de personas orientadas tradicionalmente, pero donde el mayor interés está en sostener y manejar instituciones modernas... La participación en el proceso político se generaliza cada vez más en toda la sociedad, y las lealtades de los individuos no van simplemente a la facción del partido a que pertenecen, sino al sistema político en general».

Cf. M. F. Millikan y D. I. M. Blackmer (eds.), **Las naciones que surgen** (México: Fondo de Cultura Económica, 1961), pp. 85-92.

44. Germani no se refiere exclusivamente a la participación de la poblción en el gobierno sino en la actividad social en general. De cualquier modo, nos parece inadecuada la denominación «democracias representativas», que responde más a patrones ideales que a patrones reales. Con referencia a países sub-desarrollados parécenos más justos y precisos los conceptos de **oligarquías** o **élites** (que emplean los autores antes citados) que el pretensioso e inexacto (sociológicamente, aunque verdadero para el formalismo jurídico) de democracias representativas. Por otra parte, democracias «totales» no existen (y probablemente no sólo en Latinoamérica). El ejército argentino, con un nuevo golpe de Estado, ha rectificado a Germani, quien consideraba a este país como

para estas tres formas de democracias», el tipo llamado **revoluciones nacionales-populares** (Cuba, Bolivia). El ideal parece ser el paso evolutivo desde las formas **limitada** y **extendida** de la llamada **democracia representativa** hasta la forma **total**. La hipótesis de Germani es la de que «en las circunstancias históricas y sociales actuales de Latinoamérica... es difícil el pasaje a la democracia representativa con participación **total**».

En la tipología de Kerr **et al**, un cambio social ordenado llevaría a una sociedad desde la situación de tipo 1) a otra del tipo 2); pero un cambio socio-político revolucionario la llevaría a uno cualquiera de los tipos 3) o 5). Asimismo, para el tipo 4) también se presenta igual alternativa. En el caso de Latinoamérica, aun cuando la mayoría de las naciones pueden describirse como perteneciendo al grupo 1), de **élites dinásticas**, no existiendo ninguna nación imputable al grupo 2), de clases medias o burguesía pluralista, será necesario tener en cuenta un nuevo grupo, intermedio entre el 1) y el 2), que refleja la transición de sociedades como Argentina, Uruguay, Chile, Brasil y Costa Rica. Cuba pertenece sin dudas al tipo de élites de intelectuales-revolucionários, y México y Bolivia, que realizaron revoluciones nacionalistas, ya están dejando de ser gobernadas por élites del tipo 5), o **líderes nacionalistas;** con mayor énfasis, México está saliéndo de este tipo y parece dirigirse al tipo 2), de clases medias o burguesía.

En la tipología de Millikan, Blackmer **et al** (grupo del M.I.T.) la modernización puede hacerse evolutivamente, desde el tipo de oligarquía neo-tradicional hasta el de oligarquía modernizante, pasando por la oligarquía de transición; pero puede también hacerse con oligarquías revolucionarias, si se presentan obstáculos para la modernización por parte de las oligarquías tradicionales. «El conflicto entre tradicionalistas y moderni-

el único en Latinoamérica con «democracia representativa de participación total». Vide, de Germani, **Política e massa** (Belo Horizonte: Publicações de **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, 1960). Una versión española de esta obra, además de otros interesantes trabajos de Germani, aparecen compilados en su reciente libro: **Política y sociedad en una época de transición: De la sociedad tradicional a la sociedad de masas** (Buenos Aires: Paidos, 1963). Cf. esp. pp. 69-126 y 147-162.

zantes —escriben— está en la base del proceso de cambio en todas esas sociedades». De acuerdo con esta tipología podrían considerarse como oligarquías modernizantes las de Argentina, Uruguay, Chile, Brasil y México, y como oligarquías tradicionales y de transición a las de todos los demás países, excepto Cuba.[45]

Los anteriores modelos permiten comprender más cabalmente las dificultades para realizar verdaderas reformas agrarias en Latinoamérica. Si los comparamos con la situación agraria imperante en las sociedades respectivas, vemos una evidente correlación entre los tipos de gobierno y los tipos de estructuras agrarias. Pueden observarse estas relaciones: a) Elites dinásticas, oligarquías neotradicionales o democracias limitadas, en sociedades donde predomina un agudo **conservatismo** agrario (la gran mayoría de los países de la región); b) clases medias, oligarquías de transición o democracias extendidas, en sociedades donde predomina un **conservatismo** agrario del sub-tipo colonización (Argentina, Uruguay, Chile); c) Líderes nacionalistas (Bolivia), y oligarquías modernizantes, ex-nacionalistas (México), en sociedades de **transformación** agraria, del sub-tipo **reforma**, y d) intelectuales-revolucionarios o revoluciones nacionales-populares, en sociedades de **revolución** agraria (Cuba).

Los científicos sociales que han estudiado los procesos de los cambios políticos en sociedades subdesarrolladas, entre ellas las de Latinoamérica,[46] parecen hallarse de acuerdo en que los cambios políticos pueden ser detenidos por oligarquías o élites durante un cierto tiempo, no muy largo, mediante golpes de fuerza o artificios diversos, pero que el proceso como tal es inevitable. También parecen hallarse de acuerdo en que, en la coyuntura actual, o se adelanta la modernización y la democratización de las sociedades por la vía evolutiva, o el proceso no se detendrá y sobrevendrá casi inevitablemente la revolución popular. La mayoría de los científicos que así exponen el problema expresan sus deseos de que el desarrollo social y económico —como procesos inevitables que son— se adelanten pacíficamente, esto es, a base de **reformas efectivas** y no por el camino de la revolución violenta.

Un distinguido economista, Celso Furtado, llega a afirmar que a fin de acelerar el proceso de «democratización» en marcha, y para no interferirlo, es necesario evitar por todos los medios la revolución popular que llevaría a un

45. Millikan, Blackmer et al escriben: «Si las intituciones existentes parecen bastante flexibles, si se está fomentando el cambio con alguna competencia, y en especial si los que sienten nuevas aspiraciones tienen oportunidades para participar activamente en el proceso de modernización, quizás acepten la evolución gradual como una senda tolerable hacia sus nuevos objetivos. Pero si están siendo frustradas sus aspiraciones, si el liderazgo es rígidamente tradicional, o incompetente, o enemigo del cambio, y si a los nuevos aspirantes no se les da papel qué representar en la construcción de la nueva sociedad, bien pueden concluir que sus objetivos sólo pueden ser alcanzados derribando por la violencia toda la estructura existente. En estas circunstancias serán muy atractivas las filosofías extremas, como el comunismo, que sostienen que la revolución violenta, seguida del control autoritario, es el único camino hacia la modernización... (Los líderes tradicionales) probablemente alabarán de dientes para afuera la modernización, teniendo en cuenta el atractivo que ejerce sobre los demás; pero, en especial si advierten que no pueden promoverla eficazmnte sin peligro para su posición e intereses propios, quizás intentarán desviar la atención de ella proponiendo otras cuestiones y reprimiendo a sus defensores». *Op. cit.*, pp. 100-101.

46. De los tres modelos de grupos poderosos que hemos presentado, se han excluido otros trabajos, como los de Lipset y Silvert, por juzgarlos inadecuados para nuestro objeto. Con base en índices económicos, Lipset relaciona desarrollo económico y «democracia» en Latinoamérica, pero hace una división tan simples, y en cierto modo confusa, que no parece ser útil operativamente. Lipset clasifica en a) «democracia y cierto modo confusa, que no parece ser útil operativamente. Lipset clasifica en a) «democracia y dictaduras inestables» (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay), y b) «dictaduras estables» (todos los demás países). **Cf.** Seymour Martin Lipset, **Political Man: The Social Basis of Politics** (New York: Doubleday, 1960), Cap. 2, pp. 51-54. Para una crítica de los tipos de Lipset, **vide** K. H. Silvert, «Nationalism in Latin America», **The Annals**, Vol. 334 (march, 1961), pp. 1-10; **Idem**, «El cambio político en la América Latina», pp. 97-127. **Los Estados Unidos y la América Latina** (San Juan: Universidad de Puerto Rico, 1959).

régimen marxista-leninista.[47] El problema —cree el autor— es entonces grave toda vez que «hemos pasado a vivir una auténtica fase pre-revolucionaria» con el despertar de la conciencia de las grandes masas de población y las dificultades interpuestas por los grupos privilegiados para resolver los problemas sociales. Furtado cree que el peligro de la revolución está hoy exclusivamente en el sector rural y no en el urbano,[48]

47. Celso Furtado, «Reflexiones sobre la prerrevolución brasileira», **El Trimestre Económico**, México, XXIX, 115: 373-384 (julio-septiembre, 1962), p. 384. Furtado es director de SUDENE, organismo oficial para impulsar el desarrollo del Nordeste del Brasil. Trás una entrevista de Furtado con el Presidente Kennedy, se anunció el empréstito norteamericano de 131 millones de dólares para un programa de inversiones en la región, durante los dos primeros años. El gobierno del Brasil contribuirá con la suma de 145 millones de dólares para el mismo fin.

48. Creencia semejante tienen otros autores, quienes suponen que en áreas más desarrolladas dentro de países subdesarrollados el medio es menos adecuado para el radicalismo político de izquierda. Así, Seymour Martín Lipset encuentra una relación entre desarrollo económico y «democracia representativa», como ideología opuesta a «radicalismo político» sea de izquierda o de derecha. Cf. Lipset, **op. cit.** De modo contrário, el grupo del **Center for International Studies**, del M.I.T., cree que «la historia demuestra que no hay una correlación clara entre el grado de democracia de un país y su grado de modernización económica y social». Cf. Millikan y Blackmer (eds.) **op. cit.**, p. 92. Por otra parte, el sociólogo político brasileiro G. A. Dillon Soares, basado en estudios empíricos (censos, surveys y análisis factorial de variables) en Brasil y Chile, refuta las teorías marxistas sobre relación positiva entre desarrollo económico y radicalismo político de izquierda, así como también las teorías de los no-marxistas (Lipset, entre otros) sobre **relación negativa** —De acuerdo con su hipótesis, la relación es **curvilineal** (en una gráfica), en forma que en las fases iniciales del desarrollo aumenta el radicalismo, pero éste va diminuyendo en las fases más avanzadas, cuando acontece la tendencia a la disminución del fenómeno. Esto puede ser verdadero en la realidad, pero no explica el fenómeno. Se sugiere que las mejores condiciones de vida de los trabajadores los llevaría hacia el conformismo, la pasividad y la supresión de su personalidad de todo rasgo de autoritarismo. Sería interesante que Soares confrontara asimismo el notable poderío político y económico de los empresarios y, en general, de las oligarquías neo-tradicional o de transición, a medida que avanza el desarrollo económico y por lo tanto la formación de capitales (y la consiguiente concentración de los mismos en los únicos grupos que tienen posibilidades de ahorrar). Esto les

y que el peligro de la revolución marxista-leninista llegaría si: a) no se produce un «cambio rápido y eficaz de la anacrónica estructura agraria», b) si se produce un «retroceso en el sistema político social», esto es, la imposición de un dictadura de derecha. Sin las condiciones propicias del «retroceso», «la única posibilidad de revolución del tipo marxista-leninista se deriva de la persistencia de una estructura agraria anacrónica». El «retroceso» podría llegar «como reflejo del pánico de ciertos privilegiados ante la creciente presión social. No permitiendo las estructuras rígidas adaptaciones graduales, la marea de las presiones tenderá a crear en su subida situaciones pre-cataclísmicas. Frente a esas condiciones, los grupos dominantes se ven presas del pánico y se lanzan a soluciones de emergencia o a golpes preventivos».[49]

El hecho es que las oligarquías neo-tradicionales, pero también (paradójicamente) las de transición (de Latinoamérica), basadas ambas en estructuras agrarias anacrónicas, se oponen abiertamente a tolerar el paso a la **transformación** agraria. El problema se torna aún más aparentemente insoluble, toda vez que las políticas para una auténtica reforma agraria sólo se adoptarían en sociedades gobernadas por clases

permite a las élites tener a su disposición un formidable aparato (incluso la administración pública) para la represión de la protesta popular. El Estado les suministra a los empresarios el aparato de fuerza y los justificativos legales para prevenir o reprimir a los grupos desviados de los canales establecidos por el sistema. La organización empresarial suministra los fondos necesarios para el soborno de los líderes populares. Sólo es posible hallar oculta o semi-oculta en agrupaciones secretas o semi-secretas a gente cuya actividad política le está vedada por las «democracias representativas» desde el punto de vista legal. Por eso para un investigador social, si no profundiza en la pesquisa y en el análisis, es tan difícil hallar radicalismo político de izquierda o de derecha dondequiera que estas formas de protesta se hallan prohibidas por la ley, y sus adherentes son perseguidos por el aparato represivo. Es el caso del Brasil. En el caso de Chiles, tal vez convendría poner a prueba nuevamente la teoría de Soares, teniendo en cuenta los resultados de las ultimas elecciones.

49. Furtado, op. cit., p. 384. (Este trabajo también fue publicado en **REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**, Belo Horizonte, Vol. 2, Nº 2, (marzo, 1962).

medias, en sustitución de las viejas oligarquías o élites tradicionales. En estas condiciones, sin una amplia y rápida movilidad social vertical —que permita el acceso de clases medias y populares al poder, y una amplia participación de las masas en la vida nacional—, y sin cambios radicales en normas y valores tradicionales, parece ser improbable la adopción de medidas para la transformación de las estructuras agrarias. Uno de los valores que constituyen una barrera para la sustitución de élites en Latinoamérica, es el predominio del **status** social adscrito (heredado), y la irrelevancia del **status** social adquirido por las realizaciones individuales.

Si los latifundistas —con la cooperación de sus aliados históricos, el ejército y la Iglesia— continuaran provocando una oleada de regreso a las dictaduras militares en Latinoamérica (en 1962-3 lo han hecho realmente en Argentina, Perú, El Salvador, Guatemala y Ecuador), sin duda podrán prolongar por algún tiempo más el disfrute de sus privilegios, pero de este modo están acelerando su auto-destrucción al estimular la oposición revolucionaria. El dilema ha sido señalado por el Presidente Kennedy, en referencia a Latinoamérica: «La historia ha dejado a los gobiernos sin el margen de seguridad entre la revolución pacífica y la revolución violenta. Ya no se dispone de un intervalo de tranquilidad... Aquellos que hacen imposible una revolución pacífica, harán inevitable una revolución violenta».[50]

50. John F. Kennedy, **Cómo piensa y actúa el presidente Kennedy** (México: Novaro, 1962) pp. 333, 345.

Por su parte, Edmundo Flores escribe: «La experiencia latinoamericana durante lo que va de siglo, demuestra que la revolución es la única arma capaz de destruir el latifundio», **op. cit.**, p. 278. En otro lugar escribe este eminente autor: «En los países donde la demanda efectiva es reducida y tiende a disminuir o a permanecer constante, el afecto de demonstración es explosivo puesto que produce una especie de cortocircuito social al exacerbar la frustración de las masas. En estas circunstancias no hay sino dos soluciones por igual drásticas: mantener el **statu quo** por medio de medidas represivas que necesariamente deben generalizarse y cobrar mayor vigor (lo que explica los cuantiosos gastos militares de muchas repúblicas latinoamericanas) o liquidar el sistema latifundista». **Ibid.**, p. 277.

Si la situación actual (el control que ejercen los terratenientes[51] en los Congresos, en los países con fachada democrática) permite mantener un estado de **conservatismo agrario** sin llegar a los excesos de la dictadura militar, no por eso habrá sido resuelto de hecho el problema de las masas de la población rural. En uno u otro caso, podría llegar el momento (quizás estemos en las vísperas), el punto crítico más allá de cual sería demasiado tarde para contener la revolución rural. En tal momento podría ser insuficiente la ayuda que pudieran prestar los ejércitos a los latifundistas (incluso los soldados latinoamericanos entrenados por el Pentágono para combatir en guerra de guerrillas, en montañas y selvas de Latinoamérica). Por otra parte, con ayuda de los medios de difusión de masas (prensa, radio, cine, televisión) que los latifundistas y sus aliados efectivamente controlan, es posible engañar a gran parte de la opinión pública generalmente **alienada** y carente de **una conciencia lúcida** haciéndola creer que las ineficaces **parcelaciones-colonizaciones** (Venezuela, Colombia, Chile, Nicaragua, Panamá y Honduras y las proyectadas por las oligarquías tradicionales del Brasil, Ecuador y Perú) son «reformas agrarias». Pero no será posible engañar al campesinado analfabeto y miserable, quien continuará tan insatisfecho, o más aún que antes, y estará así en disponibilidad para ser incitado por líderes rurales a lanzarse por la única vía abierta a la desesperación: la violencia. Entonces, de nada valdrá el apa-

51. El sociólogo Eduardo Hamuy expone otra expresión de **asincronía** social en el plano político: «Los países subdesarrollados adoptan instituciones políticas como el sufragio universal (y en general todo un **formalismo** democrático), que en los países industriales (sociedades modernas) se lograron después de un largo proceso... En los países subdesarrollados es muy frecuente que el sufragio universal favorezca a los grandes propietarios de la tierra porque la acción política tiene motivación preponderantemente tradicional. El voto rural es generalmente conservador. La misma características tiene el voto de la mujer... Las reformas democráticas no han favorecido particularmente el progreso de racionalización de la agricultura... En general más bien han sido factores de resistencia al cambio en lo referente a la agricultura, ya que los opositores a la reforma agraria se eligen justamente con votos campesinos». **Op. cit.**, p. 23.

rentemente ingenuo rótulo de «reformas agrarias» colocado a las parcelaciones. Pero todavía menos valdrá el ominoso silencio que sobre el problema agrario guardan las oligarquías tradicionales del resto de naciones del grupo **conservador agrario,** entre los que se encuentran las dictaduras militares de Argentina, Paraguay, Guatemala, Ecuador, Nicaragua, El Salvador y Haití.

VI

Examinando las posibilidades para una reforma agraria ordenada en América Latina, encontramos por igual algunas **facilidades potenciales** como también algunas **dificultades**. Unas y otras pueden analizarse en relación tanto a factores **internos** como **externos** con referencia a cada una de las naciones latinoamericanas.

Si los grupos que **resisten** a la reforma agraria están provistos para su defensa de una estrategia y una táctica defensivas, del mismo modo los grupos que **demandan** la reforma agraria deben proveerse de una estrategia y una táctica para el ataque, a fin de que sus propósitos no resulten frustráneos. La reforma agraria no llegará espontáneamente a ninguna sociedad. Históricamente, a ninguna ha llegado de este modo. Allí donde no sea demandada, en las sociedades subdesarrolladas, la oligarquía dominante no la concederá voluntariamente a las masas de población dominadas.[52] La presión múltiple (popular, de la clase media superior y de la **intelligentsia** insobornable) sobre las élites del poder será una condición necesaria. Si la presión está organizada y fortalecida llegará a ser una amenaza para la continuidad en el poder de la oligar-

52. Un técnico de larga experiencia y brilhante trayectoria en organismos internacionales (FAO, CEPAL) reconoce el significado político del problema y sugiere la poca ayuda que se le resta a su solución cuando se lo encara **exclusivamente** desde el punto de vista técnico, lo que suel e ocurrir frecuentemente. «Cuando la reforma agraria se hace en forma masiva —escribe— hay muchos intereses que van a ser afectados y que tratarán de resistir. Para que la reforma agraria masiva pueda ser realidad ella debe tener tras sí un inmenso apoyo

quía dominante, y el grupo en él poder deberá entonces elegir entre la alternativa de hacer concesiones o exponer su propia permanencia y estabilidad en el gobierno. Si la presión es débil y está desorganizada, podrá ser reprimida maquiavélicamente con los instrumentos de ataque-defensa del **león** o el **zorro,** o de ambos.[53] La categoría de las concesiones puede estar relacionada con el grado de la amenaza que pende sobre el **grupo** en el poder; con la debilidad de algunos o de todos los miembros del grupo; con la infiltración en ese grupo de personas influídas o convencidas de la argumentación de los reformistas, y con los enclaves personales —en el mismo poderoso grupo— de personas que representen intereses económicos (industrials genuinos) en busca del mejoramiento de los niveles de vida y poder adquisitivo de la población rural, como medio para la expansión de los mercados de sus productos.

Los argumentos de los reformistas agrarios giran alrededor de los postulados de la democracia política y social; en los ideales de igualdad y justicia social preconizados en la

político. Mucha gente dice que la reforma agraria tiene que ser una cosa fundamentalmente técnica. Yo pienso por lo que acabo de afirmar que ella es una cosa fundamentalmente política... No son los técnicos los que hacen las reformas agrarias. El papel de los técnicos consiste en ayudarlas, en facilitar su realización, en señalar las implicaciones económicas de las medidas políticas adoptadas». Jacques Chonchol, **op. cit.,** p. 25.

53. Niccolo Machiavelli, **The Prince** (1513), en **The Prince and the Discourses** (New York: Modern Library, 1940). En p. 64 se lee: «You must know, then that there are two methods of fighting, the one by law, the other the force: the method is that of men; the second of beasts: but as the first method is often insufficient, une must have recourse to the second. It is therefore necessary for a prince to know wel how to use both the beast and the man... A prince being thuc obliged to know how to act as beast must imitate the Fox and the Lion, for the Lion cannot protest himself from traps, and the Fox cannot defend himself from wolves. One must therefore be a Fox to recognize traps, and a Lion to frighten wolves». Sobre la estrategia del león y el zorro, véase también la excelente obra de Andrew Hacker, **Political Theory: Philosophy, Ideology, Science** (New York: Macmillan, 1961), pp. 186-192.

Declaración Universal de los Derechos Humanos y en algunos textos jurídicos y legales muchas veces pretermitidos; en los ideales de «evolución», «progreso», «cambio social» o «revolución social»; en el «desarrollo económico» o «modernización» de las sociedades, etc.

La **revolución** agraria, desde luego, se conseguirá invariablemente por la vía revolucionaria; jamás por la vía ordenada. La revolución agraria es hoy una de las más socorridas banderas de lucha de los movimentos sociales revolucionarios. Tales movimientos no son exclusivamente comunistas, como lo difunde hábilmente el grupo latifundista a través de los medios de comunicación de masas. También hay movimientos revolucionarios no-comunistas, auspiciados por los socialistas y los nacionalistas no-fascistas en Latinoamérica. A diferencia de los socialistas de las sociedades industrializadas y de elevado consumo en masa, los socialistas latinoamericanos vienen orientando su acción política hacia la revolución no-comunista. Ellos consideran que no es posible la vía evolucionista en una región subdesarrollada económicamente y cuyas sociedades son dominadas con mano de hierro por rígidas oligarquías tradicionales, que obstaculizan sistemáticamente el desarrollo económico y la extensión de la democracia. Asimismo, creemos que, aunque con dificultades, podría ser posible lograr por la vía pacífica una genuina **reforma agraria,** si las oligarquías latinoamericanas llegaran a ceder a las presiones, decidiendo finalmente conceder la reforma de la estructura agraria para no exponerse a perderlo todo en el «remolino» revolucionario. En la Conferencia de Economistas Agrícolas «se expresó la esperanza de que se pudiese realizar las reformas mediante procesos evolutivos que disminuyen los muy elevados costos sociales que conllevan los procedimientos revolucionarios».

La presión **interna** pro-reforma agraria estará motivada en postulados lógicos e ideológicos cuando la ejerce la **intelligentsia;** en postulados políticos o simplemente electorales si es ejercida por políticos de profesión; en necesidades corporales y sociales insatisfechas, o como reacción contra constantes injusticias de que son víctimas los campesinos, si la presión

es ejercida por ellos mismos. Las manifestaciones de la presión campesina son típicas. Los campesinos latinoamericanos pocas veces hacen peticiones formales ante las autoridades. Cuando la insatisfacción de grupos campesinos llega a un clímax, ellos en su desesperación llegarán a las vías de hecho y consumarán acciones concretas de protesta.[54] La presión popular, en suma, se traducirá en la organización de **asociaciones voluntarias** para demandar la reforma, pero también en protestas, levantamien-

54. Por ejemplo, se ha dicho que en Colombia, en encuentros con patrullas del ejército y la policía y en asaltos a comunidades y grupos hechos por guerrilleros y autoridades han sido muertas durante la última década cerca de 200.000 personas, casi todas campesinas. En Brasil, grandes sectores de campesinos se hallan organizados en las **Ligas Camponesas,** bajo la la dirección de un líder (cuya fama ha trascendido el ámbiente brasileño, para llegar a ser un símbolo de la lucha por la tierra en toda la América Latina), Francisco Julião, quien es también representante al Congreso de su país. En México, en 1962, han vuelto a resurgir líderes rurales que protestan por la falta de tierras para una cresciente población campesina, que no ha alcanzado a beneficiarse de la reforma agraria. Recientemente fue asesinado, junto con su familia, Rubén Jaramillo (un líder que sólo por las condiciones históricas no alcanzó la dimensión heroica de Emiliano Zapata y Pancho Villa). El crimen no ha sido oficialmente esclarecido, pero se ha dicho que los criminales fueron integrantes de una patrulla de soldados. Jaramillo pedía tierras para los campesinos, cincuenta años después de haber comenzado la reforma agraria mexicana.

Francisco Julião es «un abogado socialista, que se proclama marxista, sin dejar de invocar a Jesucristo y al cristianismo». El ha dicho: «Si viviese Jesucristo en esta época él estaría ayudando a Mao Tse-Tung a realizar el milagro de las comunas populares». En un reciente reportaje, Julião ha declarado: Pregunta: «?Es Ud. partidario de la revolución pacífica o violenta?» Respuesta: «Eso depende de la oligarquía dominante. Ella dará la salida. No creo que la oligarquía tienda a una solución pacífica»; P. «?Y Ud. cual salida prefiere». R. Yo con otras fuerzas, desearía que la revolución fuese sin derramamiento de sangre. Pero eso no dependerá de nuestros deseos». P. ?Qué ocurriría si no fuese posible la revolución pacífica? R. «Si no fuese posible, sobre todo la reforma agraria radical, el momento de la lucha del pueblo brasileño es claro: estamos dispuestos a convocar a los trabajadores, estudiantes e intelectuales no comprometidos con la reacción y los trusts para una presión sobre el gobierno, de la cual puede salir la revolución armada». Además de Julião, en el Brasil hay algunos sacerdores que

tos y revueltas, generalmente anárquicos, a veces **anómicos** (como en la última década, en Colombia).[55]

Hasta aquí hemos esbozado algunos factores internos favorables y desfavorables a la reforma agraria. Un factor externo favorable es la idea —suministrada por diversas agencias de las Naciones Unidas, bajo el prestigioso rótulo de los juicios de realidad científicos— de que reforma agraria constituye un prerrequisito esencial para el desarrollo económico,

claman por la reforma agraria y algunos son líderes agrarios (p. ej., los padres Melo, Aloisio Guerra y Alirio de Freitas). **Cf. Siempre,** México D. E., Nº 477 (agosto 15, 1962).

A propósito de nuestra hipótesis sobre la naturaleza de las políticas agrarias como una de las causas (no la única, pero sí relevante) del cambio social en el sector rural, podemos confrontar dos planteamientos divergentes. Uno de los más distinguidos sociólogos rurales latinoamericanos, Orlando Fals Borda (a quien podríamos clasificar en parte en el grupo de los científicos citados en la nota (38), **supra.**), evidentemente influído por la teoría del cambio social formulada por la escuela norteamericana (especialmente Ogburn, Spicer y Becker) concede en sus trabajos poca o ninguna atención a las decisiones de la autoridad central, y a la interrelación de éstas con la presión campesina, como elemento fundamental del cambio dirigido. Fals cree que la **tecnología** y el **racionalismo** transformarán a las comunidades campesinas. E incluso llega a conceder una importancia desmesurada al cambio **inmanente**. «Aunque las **élites** fallen en su misión —escribe —los mismos campesinos pueden modificar su situación en forma inmanente. Es probable que en esta forma los cambios sean más lentos; pero van avanzando irreduc-
tiblemente... (En Saucío, una comunidad colombiana casi miserable, esta forma los cambios sean más lentos; pero van avanzando irreduc-
tiblemente... (En Saucío, una comunidad colombiana casi miserable, aunque de un nivel superior al medio. O. D.) los campesinos son hoy dueños aparentes de su propio destino. Otros casos podrían citarse para demostrar la forma como la tecnología y el racionalismo están haciendo evolucionar a muchas comunidades colombianas». **Cf** .«Cambios en la estructura de las comunidades rurales colombianas» (Bogotá: Facultad de Sociología, 1959), (mim.).

Por el contrario, el sociólogo norteamericano **Clarence Senior** (en punto de vista coincidente con la formidable y olvidaba aportación de Simmel, hoy revaluada por Lewis A. Coser) piensa más en el conflicto como generador **par excellence** de cambios sociales en el sector rural. Senior escribe: «**El concepto clave** para la comprensión de los cambios sociales, según Merton, es el de esfuerzo, tensión, contradicción o discrepancia entre los elementos componentes de la estructura social y cultural». Específicamente, para entender los cambios en las condiciones

social y político de los países subdesarrollados.[56] Otro factor externo favorable a la reforma —tal vez el más influyente sobre la población— es el **demonstration effect**[57] de las revoluciones agrarias cubana y china (que emplean el instrumento de la confiscación), y de las reformas agrarias de varios países asiáticos que emplean el instrumento de la compensación pa-

de la tenencia de la tierra, un sociólogo esperaría encontrar presentes por lo menos los elementos siguientes: 1) Disgusto de los campesinos con las instituciones agrarias exitentes; 2) Determinación para actuar en vista de ese disgusto; 3) Una meta a la cual dirigir (aunque se formule vagamente), y 4) Organización para llevar a cabo esa determinación y trabajar hacia la meta fijada... La reforma agraria continuará; sobre eso no hay duda. Los campesinos que dependen de la tierra para su sustento, pero que carecen de ella, más tarde o más temprano exigirán un cambio en las **regras del juego...** Las reformas agrarias ocurrirán por lo menos con la misma frecuencia como resultado de explosiones surgidas de «esfuerzos y tensiones en el sistema social» que como resultado de planes a largo plazo». **Cf. Land Reform and Democracy** (Gainesville: Univ. of Florida Press, 1958). Además, Lewis A. Coser, **Las funciones del conflicto social,** (México: F. C. E., 1961); George Simmel, **Conflict** (Glencoe: Free Press, 1955).

55. O. Fals Borda, E. Umaña Luna, Mons. G. Gusmán, **La Violencia en Colombia** (Bogotá: Facultad de Sociología, Universidad Nacional, 1962).

56. Sólo citaremos algunas de las últimas publicaciones aparecidas en 1960 y 1962. CEPAL|FAO. «Una política agrícola para acelerar el desarrollo económico de América Latina», **Boletín Económico de América Latina,** Santiago de Chile, vol. VI, 2: 1-11 (octubre, 1961); O. I. T.,
rica Latina, Santiago de Chile, vol. VI, 2: 1-11 (octubre, 1961); O. I. T.,
La seguridad social en la agricultura (México, 1960); O. I. T., **Conditions of Agricultural Workers** (Conference of I. L. O., Buenos Aires, 1961) (Génova: ILO, 1961); Naciones Unidas, CEPAL, 1960, **op. cit.**; FAO, Carrol (ed.) **op. cit.**

57. Este concepto, surgido de la eronomía, tiene también aplicación en sociología y en ciencia política y en cierto modo corresponde al concepto de **difusión** empleado por la antropología social y cultural. Vide, James S. Duesenherry, **Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior** (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1949); Ragnar Nurkse, **Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries** (Oxford, Blakwell, 1953); Charles P. Kindleberger, **Economic Development** (Nwe York: McGraw-Hill, 1958); José Medina Echavarría, «Las relaciones entre las instituciones sociales y las económicas: Un Modelo Teórico para América Latina», **Boletín Económico de América**

gada en bonos a término, para ser redimidos con productos agrícolas o con acciones industriales, como en Taiwán.[58]

En suma, para el paso de la sociedad tradicional a la sociedad moderna existe una condición **necesaria**, que podría ser **suficiente** en la primera fase de la modernización: el paso del **conservatismo** agrario a la **transformación agraria**. Si no se realiza este cambio, pueden producirse fácilmente revoluciones populares. Y aun si pudieran ser diferidas (mas no erradicadas) con seguridad tampoco se habría logrado un objetivo de la «democracia representativa»: la participación total de la masa de la población —sin ninguna excepción de intereses y grupos sociales— en el gobierno, en la economía y en la sociedad.[59] El paso de **la conservación a la transformación**

Latina, Santiago, Vol. VI, 1: 27-39; Alpha C. Chiang, «O efeito demonstração numa economia dual», **REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**, Belo Horizonte, 1: 259-271, novembro, 1961).

58. Pan-American Union, **op. cit.**, (1960). Algunos eminentes científicos sociales norteamericanos proclaman desembozadamente la necesidad de apelar al recurso de la confiscación en los países subdesarrollados, como medida para lograr la redistribución de ingresos y la desamortización de capitales atesorados, que constituyen un paso indispensable para el desarrollo económico. M. Bronfebrenner tras preguntarse «si la confiscación trae consigo los resultados pragmáticos deseados, es decir, el desarrollo económico sin sacrificar la escala de vida de la mayoria de la población» llega a una conclusión afirmativa: «La confiscación ha logrado lo anterior, lo está logrando y seguirá lográndolo, por medio de transferencias de ingreso hacia la inversión en desarrollo, tomándolo del consumo de los capitalistas, de las remesas al exterior y de la inversión improductiva, como la construcción de casas de lujo». Véase de este autor su importante artículo, «The Appeal of Confiscation in Economic Development», **Economic Development and Cultural Change** (Universidad de Chicago), III, 3: 201-218 (April, 1955) [Reproducido en A. N. Agarwala y S. P. Singh (eds.), **The Economics of Underdevelopment** (Bombay, New York: Oxford University Press, Indiam Branch, 1958)].

59. «La tarea de la reforma agraria va en nuestros países mucho más allá de un simple problema de administración rural o de eficiencia productiva de los nuevos predios que se creen y de los predios que subsistan. Su objetivo es la integración de la masa de los sub-humanos a la comunidad total y también a la comunidad política... Existe una profunda en aquellos que pretenden realizar regímenes democráticos en

agraria puede hacerse: evolutivamente hasta la **reforma agraria**, o violentamente hasta la **revolución** agraria. Esa es la alternativa.

* * *

En el presente trabajo hemos tratado de dar un enfoque político al estudio de las estructuras agrarias latinoamericanas, y hemos visto cómo ellas corresponden a la distribución de los poderes políticos y económicos en la región. Un gobierno revolucionario, reformista o conservador corresponderá a un territorio con una estructura agraria revolucionaria, reformista o consevadora de acuerdo con nuestra definición de estos tipos estructurales.

Limitaciones de espacio han impedido tratar el tema agrario de un modo más comprensivo, y en relación con los factores socio-culturales (condiciones de vida y trabajo de la población rural, seguridad social, organización social de la producción, valores y patrones culturales, etc.), y económicos (la empresa agrícola, relaciones entre estructuras agrarias e instituciones económicas, financieras y monetarias; producción y consumo agrícolas, comercio internacional de productos agrícolas, redistribución de ingresos, etc.).

También hemos tratado de sugerir aquí algunas de las dificultades que en condiciones «normales» y «ordenadas» del predominio oligárquico hacen difícil si no imposible la transición de un estado de **conservatismo** agrario a otro **dinámico**

estructuras económico-sociales como las que hoy día priman en nuestro continente. La esencia de una sociedad democrática —mucho más que el **régimen parlamentario**, que no es sino una de las fórmulas posibles de la democracia— es la igualdad de oportunidades para educarse, para conseguir trabajo, apra expresar libremente el pensamiento y para elevarse en la sociedad de acuerdo con los méritos intrínsecos de cada hombre. Pero esta igualdad de oportunidades es prácticamente un mito para la gran mayoría... En América Latina no hay permeabilidad social y coexisten sin integrarse verdaderas castas cerradas con oportunidades muy distintas (con un desarrollo limitado) en beneficio de la pequeña **oligarquía** dominante y no de toda la población». Jacques Chonchol, op. cit., pp. 21-22.

de **transformación** agraria. Del mismo modo, se han sugerido algunas dificultades para la transformación evolutiva del poder, de una élite dinámica u **oligarquía tradicional** a un gobierno de clases medias u **oligarquía modernizante,** compatible con la realización efectiva de cambios estructurales, entre éstos, la adopción de verdaderas y no simuladas reformas agrarias. En nuestra opinión, mientras tales obstáculos institucionales no logren ser salvados creemos que cuanto se diga en favor de las reformas agrarias no pasará de ser vana retórica. Aquí se explica entonces la debilidad de la **Alianza para el Progreso**. Al tropezar con obstáculos como los anotados, este programa no podrá cumplir los fines para los que fue formulado.

Las políticas (en proceso o en proyecto) llamadas de reforma agraria, no sólo no resolverán el problema agrario sino que posiblemente llegarán a agravarlo al multiplicar los minifundios de economías de subsistencia. Pero sobre todo, estas políticas serán un eficaz instrumento ideológico en manos de la tradicional aristocracia latifundista, ya que le permitirán **conservar intactos la vieja estructura agraria del latifundio y la técnica secular de explotación de los campesinos,** al mismo tiempo que proclamar a los cuatro vientos la falacia de que esa estructura está siendo transformada.

CUADRO I

AMERICA LATINA: Númúmero de las explotaciones agropecuarias segúna la superficie, 1950-1956

País	Total de explotaciones Nº de Unid.	N	0 — 20 hectareas Nº de Unid.	%	20 — 100 hectareas Nº de Unid.	%	100 — 1.000 hectareas Nº de Unid.	%	Mais de 1.000 hectareas Nº de Unid.	%
BRASIL	2.064.278	1.0	1.056.119	51.16	707.372	34.37	268.159	13.09	32.628	1.68
ARGENTINA	546.698	2	235.953	43.16	143.380	26.23	136.531	25.10	30.834	5.64
MÉXICO (1950)	1.365.633	1.1	1.196.160	87.69	102.813	7.53	56.141	4.11	10.519	0.87
BOLIVIA (1950)	85.161		65.869	77.45	7.608	8.94	6.272	7.46	5.412	6.35
VENEZUELA	397.823	3	350.063	88.02	27.082	6.80	13.919	3.59	6.759	1.79
CHILE	124.400		90.300	72.69	13.300	10.79	18.100	14.55	2.700	2.27
PARAGUAY	149.489	1	103.525	69.36	38.175	25.53	—	—	7.789	5.21
COLOMBIA	919.000	7	749.390	81.54	123.185	13.40	43.247	4.70	3.178	0.46
URUGUAY	89.130		39.710	44.66	27.266	30.69	18.549	20.81	3.605	4.04
PERU	72.963		56.374	77.30	15.277	21.0	—	—	1.312	1.7
CUBA (1945)	159.958	1	111.278	69.60	35.911	22.50	11.875	7.40	894	0.50
EQUADOR	344.234	3	309.336	89.98	27.742	8.07	6.451	1.98	705	0.27
GUATEMALA	348.687	3	334.989	96.17	12.613	3.62	569	0.26	516	0.15
HONDURAS	156.135	1	135.723	86.93	17.617	11.39	2.601	1.76	194	0.12
NICARAGUA	51.581		26.564	51.59	22.298	43.23	2.357	4.67	362	0.71
R. DOMINICANA	274.720	2	259.560	94.58	13.027	4.74	1.948	0.71	185	0.17
COSTA RICA	86.964		77.566	89.20	6.786	7.91	2.452	2.81	160	0.28
EL SALVADOR	174.204	1	163.411	93.80	8.767	5.03	1.881	1.19	145	0.18
PANAMA	85.473		73.524	86.01	10.638	12.45	1.253	1.47	58	0.17
TOTALES	7.496.531	5.	5.435.414	72.50	1.360.857	18.16	592.305	7.90	107.955	1.47

CUADRO II

AMERICA LATINA: Distribucion de la superficie de las explotaciones agropecuarias, por grupos de superficie, 1950-1956

PAIS	Total Superficie (Has.) Nº de Unid.	0 — 20 hectareas Nº de Unid.	%	20 — 100 hectareas Nº de Unid.	%	100 — 1.000 hectareas Nº de Unid.	%	Mais de 1.000 hectareas Nº de Unid.	%
BRASIL	232.211.106	7.949.492	3.42	30.638.627	13.29	75.520.717	32.53	118.102.270	50.96
ARGENTINA	200.209.207	2.164.239	1.18	8.575.138	4.38	39.609.666	19.88	149.860.164	74.86
MEXICO (1950)	106.623.044	3.773.793	3.54	5.515.705	5.27	16.359.432	15.45	80.974.114	75.94
BOLIVIA (1950)	32.742.600	216.423	0.76	325.525	1.09	2.102.086	6.42	30.098.566	91.93
VENEZUELA	29.590.128	1.623.142	5.58	1.339.998	4.76	4.588.993	15.50	22.037.995	74.36
CHILE	25.569.858	489.722	1.70	2.419.155	8.70	5.365.040	19.3	20.295.941	70.30
PARAGUAY	16.965.485	393.126	2.31	658.025	3.97	—	—	15.914.334(1)	93.82
COLOMBIA	27.748.000	3.285.789	11.84	5.180.416	18.77	11.866.845	42.87	7.414.950	26.72
URUGUAY	16.759.825	324.072	1.93	1.266.143	7.65	5.817.861	34.72	9.351.749	55.80
PERU	9.788.839	135.926(3)	1.30	—	—	2.136.733(4)	22.0	7.516.180	76.7
CUBA (1945)	9.077.086	1.021.810	11.20	1.608.044	17.70	3.186.129	35.00	3.261.103	36.10
EQUADOR	5.999.700	998.000	16.63	1.138.700	19.08	1.621.000	27.03	2.242.000	37.46
GUATEMALA	3.720.831	844.046	22.78	1.003.177	27.06	354.270	9.52	1.519.338(2)	40.84
HONDURAS	2.507.404	662.999	26.45	683.246	27.24	645.699	25.85	515.460	20.66
NICARAGUA	2.372.151	133.491	5.62	888.891	37.58	571.701	24.10	778.068(5)	32.80
R. DOMINICANA	2.328.229	788.969	33.98	521.171	22.49	453.229	19.46	564.860	24.37
COSTA RICA	1.859.979	348.443	18.73	377.072	20.37	585.430	31.58	549.034	29.52
EL SALVADOR	1.530.323	412.112	26.93	353.974	23.13	459.119	30.00	305.118	20.04
PANAMA	1.159.083	354.937	30.62	392.909	33.90	270.114	23.31	141.123	12.27
TOTALES	731.762.878	25.920.531	3.6	62.885.916	8.6	171.514.064	23.44	471.442.367	64.42

FUENTES: Cuadro Nº 3

(1) Más de 50 Has.
(2) Más de 896 Has.
(3) 1—10 Has.
(4) 10—1.000 Has.
(5) Más de 700 Has.

CUADRO III

Naciones Latinoamericanas: Distribucion de las explotaciones agropecuarias, segun numero y superficie, 1950-1956

Grupos de superficies (hectáreas)	Nº de Explotaciones (unidades)	%	Superficie (hectáreas)	%
BRASIL (1950)				
0 — 20	1.056.119	51.16	7.949.492	3.42
20 — 100	707.372	34.27	30.638.627	13.19
100 — 1.000	268.159	12.99	75.520.717	32.53
1.000 —	32.628	1.58	118.102.270	50.86
TOTALES	2.064.278	100.00	232.211.106	100.00

FUENTE: **VI Recenseamento do Brasil, 1950.** (Serie Nacional, Rio de Janeiro, 1956) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Vol. II, **Brasil: Censo Agrícola** (Citado en: Manuel Diégues Júnior: **População e propriedade da terra no Brasil.** Union Panamericana, Washington, 1959.

Grupos de superficies (hectáreas)	Nº de Explotaciones (unidades)	%	Superficie (hectáreas)	%
ARGENTINA (1952)				
0 — 20	235.953	43.16	2.164.239	1.08
20 — 100	143.380	26.23	8.575.138	4.28
100 — 1.000	136.531	24.97	39.609.666	19.78
1.000 —	30.834	5.64	149.860.164	74.86
TOTALES	546.698	100.00	200.209.207	100.00

FUENTE: **Censo Agropecuario de 1952, Informe de la Dirección Nacional de Estadísticas y Censo.** (Secretaria de Hacienda, Ministerio de Economia). En: «FAO: República Argentina» Documento I.P.-1 (en mimeógrafo) — Montevideo, 1959.

Grupos de superficies (hectáreas)	Nº de Explotaciones (unidades)	%	Superficie (hectáreas)	%
MEXICO (1950) (1)				
0 — 20	1.196.160	87.59	3.773.793	3.54
20 — 100	102.813	7.53	5.515.705	5.17
100 — 1.000	56.141	4.11	16.359.432	15.35
1.000 —	10.519	0.77	80.974.114	75.94
TOTALES	1.365.633	100.00	106.623.044	100.00

FUENTE: **«Tercer Censo Agrícola Ganadero, 1950.** (Mexico: Secretaria de Economia, Dirección General de Estadística, 1954 y 1955).

(1) Propiedad privada. Los predios **ejidales** ocupaban el 18% de la superficie; en 1963 ocupan aproximadamente el 40% de la superficie agropecuaria total.

BOLIVIA (1950)

0 — 20	65.869	77.75	216.423	0.66
20 — 100	7.608	8.94	325.525	0.99
100 — 1.000	6.272	7.36	2.102.086	6.42
1.000 —	5.412	6.35	30.098.566	91.93
TOTALES	85.161	100.00	32.742.600	100.00

FUENTE: **Censo Agropecuario de 1950**. En: FAO, «Bolivia — Documentación Básica». Documento IP-2 (Mimeógrafo). (II Seminario Latinoamericano sobre problemas de las tierra. Montevideo, diciembre 1959).

CHILE (1955)

0 — 20	—	—	489.722	1.70
20 — 100	—	—	2.419.155	8.70
100 — 1.000	—	—	5.365.040	19.30
1.000 —	—	—	20.295.941	70.30
TOTALES	—	—	28.569.858	100.00

FUENTE: FAO, **II Seminario Latinoamericano sobre Problemas de la Tierra** (Montevideo, noviembre 1959) (mim.).

VENEZUELA (1956)

0 — 20	350.063	88.02	1.623.142	5.48
20 — 100	27.082	6.80	1.339.998	4.66
100 — 1.000	13.919	3.49	4.588.993	15.50
1.000 —	6.759	1.69	22.037.995	74.36
TOTALES	397.823	100.00	29.590.128	100.00

FUENTE: Ministerio de Agricultura y Cria de Venezuela, **Encuesta Agropecuaria Nacional**, 1956 (Caracas: M.A.C., 1957).

URUGUAY (1956)

1 — 20	39.710	44.56	324.072	1.93
20 — 200	27.266	30.59	1.266.143	7.55
100 — 1.000	18.549	20.81	5.817.861	34.72
1000 —	3.605	4.04	9.351.749	55.80
TOTALES	89.130	100.00	16.759.825	100.00

FUENTE: **Censo General Agropecuario, 1956.** (Montevideo: Ministerio de Ganadería y Agricultura. Departamento de Economía Rural).

(1) No informa sobre predios de menos de 1 hectárea.

CUBA (1945)

0 — 25	111.278	69.60	1.021.810	11.20
25 — 100	35.911	22.50	1.608.044	17.70
100 — 1.000	11.875	7.40	3.186.129	35.00
1.000 —	894	0.50	3.261.103	36.10
TOTALES	159.958	100.00	9.077.086	100.00

FUENTE: **Memoria del Censo Agrícola, 1946**. En: FAO, **II Seminario Latinoamericano sobre problemas de la tierra**, Documento IP-7. (Montevideo, diciembre 1959) (mimeógrafo).

CUBA (1959(*)

0 — 67	28.735	68.30	628.673	7.40
67 — 402	9.752	23.20	1.641.440	19.30
502 y más	3.602	8.50	6.252.163	73.30
TOTALES	42.089	100.00	8.522.276	100.00

(*) Declaraciones bajo de los propietarios, al comienzo de la reforma agraria.

FUENTE: Instituto Nacional de la Reforma Agraria, Departamento Legal. (Citado por Jacques Chonchol, **La reforma agraria cubana: realizaciones y perspectivas** (La Habana: agosto, 1961) (mim.), p. 10.

CUBA (1961)

Situación de las **Granjas del pueblo**; las **Cooperativas Cañeras**, y los Propietarios privados (en mayo, 1961)

	Superficie total (Has)	Superficie media (Has)	Número de trabajadores y de propietarios	Superficie media por trabajador o propietario
266 Granças del Pueblo...	2.433.449	9.148	96.498	25.2
622 Cooperativas Cañeras .	809.448	1.301	169.062	4.8
Fincas de propiedad privada:				
0 — 67 Has. (ANAP).....	2.416.342	—	90.000	26.8
67 — 402 Has.	4.408.848	—	9.000	445.4
TOTALES	10.068.087	—	364.560	—

Cómputos y estimaciones del autor, basado en estas fuentes: Para **granjas del pueblo, cooperativas cañeras** y pequeños propietarios agrupados en la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), datos oficiales. Para propietarios privados de más de 67 hectareas, Jacques Chonchol, **op. cit.**, pp. 10, 58, 75, 93 **et passim.**

ECUADOR (1954)

0 — 20	309.336	89.88	998.000	16.63
20 — 100	27.742	8.07	1.138.700	18.98
100 — 1.000	6.451	1.88	1.621.000	27.03
1.000	705	0.17	2.242.000	37.36
TOTALES	344.234	100.00	5.999.700	100.00

FUENTE: Ministerio de Economía et,al., **Primer Censo Agropecuario Nacional 1954** (Quito, 1955) p. 7.

GUATEMALA (1950)

0 — 22 (0 — 32 manzanas)	334.989	97.07	844.046	22,68
22 — 448 (32 — 640 manzanas) ..	12.613	3.62	1.003.177	26.96
448 — 896 (10 — 20 caballerías) ..	569	0.16	354.270	9.52
896 (más de 20 caballerías)	516	0.15	1.519.338	40.84
TOTALES	348.687	100.00	3.720.831	100.00

FUENTE: «Censo Agropecuario, 1950». En: **Boletín de la Dirección General de Estadística,** (Guatemala), Nºs. 49-50 (junio-agosto, 1954), Cuadro I, p. 19. Tomo I.

PERU (1957)

1 — 10	56.374	77.30	135.926	1.30
10 — 1.000	15.277	21.00	2.136.733	22.00
1.000 —	1.312	1.70	7.516.180	76.70
TOTALES	72.963	100.00	9.788.839	100.00

FUENTE: Luis E. Heysen, «Problemática del agro peruano». En: Documentación del II Seminario Latinoamericano sobre Problemas de la Tierra (Montevideo, 1959) (mim.).

NICARAGUA (1952)

0,7 — 14(1)	26.564	51.49	133,491	5.62
14 — 140	22.298	43.23	888.891	37.48
140 — 700	2.357	4.57	571.701	24,10
700	362	0.71	778.068	32.80
TOTALES	51.581	100.00	2.372.151	100.00

FUENTE: «Encuesta Agropecuaria, 1952». En: **Boletín de Estadística,** III época Nº 2, abril de 1956 (Dirección General de Estadística y Censos. Managua, 1956).

(1) Faltan los predios de menos de una manzana (0,7 hectáreas).

REP. DOMINICANA (1950)

0 — 20	259.560	94.48	788.969	33.88
20 — 100	13.027	4.74	521.171	22.39
100 — 1.000	1.948	0.71	453.229	19.46
1.000 —	185	0.07	564.860	24.27
TOTALES	274.720	100.00	2.328.229	100.00

FUENTE: **Cuarto Censo Nacional Agropecuario 1950** (San Cristóbal, P.T. 1955, República Dominicana, Dirección General de Estadística, Oficina Nacional del Censo).

COSTA RICA (1955)

0 34	77.566	89.20	348.443	18.73
35 — 100	6.786	7.81	377.072	20.27
101 — 1.000	2.452	2.81	585.430	31.48
1.000	160	0.18	549.034	29.52
TOTALES	86.964	100.00	1.859.979	100.00

FUENTE: **Censo Agropecuario de 1950** (San José: Instituto Geográfico, 1953) (Dirección General de Estadísticas y Censos) Cuadros 4 y 62, pp. 9 y 151.

HONDURAS (1952)

0 — 20	135.723	86.93	662.999	26.45
20 — 100	17.617	11.29	683.246	27.24
100 — 1.000	2.601	1.66	645.699	25.75
1.000	194	0.12	515.460	20.56
TOTALES	156.135	100.00	2.507.404	100.00

FUENTE: República de Honduras, **Primer Censo Agropecuario, 1952** (San Salvador: Lud Drelkorn, 1954) (Dirección General de Censos y Estadísticas) p. 31.

EL SALVADOR (1950)

0 — 20	163.411	93.80	412.112	26.93
20 — 100	8.767	5.03	353.974	23.13
100 — 1.000	1.881	1.09	459.119	30.00
1.000	145	0.08	305.118	19.94
TOTALES	174.204	100.00	1.530.323	100.00

FUENTE: El Salvador, **Primer Censo Agropecuario, 1950** (Ministério de Economía. Dirección General de Estadística y Censos. San Salvador, 1954), p. 37.

PANAMA (1950)

1 — 20(1)	73.524	86.01	354.937	30.62
20 — 100	10.638	12.45	392.909	33.90
100 — 1.000	1.253	1.47	270.114	23.31
1.000	58	0.07	141.123	12.17
TOTALES	85.473	100.00	1.159.083	100.00

FUENTES: **Primer Censo Agropecuario, 1950** (Panamá: Dirección de Estadística y Censo, 1957), Vol. II, Cuadro 5, p. 36.

(1) No incluye los predios menores del 1 hectárea.

PARAGUAY (1956)

0 — 10	103.525	69.26	393.126	2.31
10 — 49	38.175	25.53	658.025	3.87
50 —	7.789	5.21	15.914.334	93.82
TOTALES	149.489	100.00	16.965.485	100.00

FUENTE: Censo Agropecuario de 1956. En: FAO, **Paraguay, Documentación Básica**, Documento IP-16 (Mimeógrafo) II Seminario Latinoamericano sobre problema de la tierra, Montevideo, diciembre 1959).

COLOMBIA (1954) (1)

0 — 20	749.390	81.54	3.285.789	11.84
20 — 100	123.185	13.40	5.180.416	18.67
100 — 1.000	43.247	4.70	11.866.845	42.77
1.000 —	3.178	0.36	7.414.950	26.72
TOTALES	919.000	100.00	27.748.000	100.00

FUENTE: **Muestra Agropecuaria Nacional**, 1954. (Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística).

(1) Se trata de una muestra y no de un censo. La muestra no incluy al Departamento del Meta, ni a las Intendencias y Comisarías.

CUADRO IV

AMÉRICA LATINA: Campesinos activos sin tierras y población rural, por naciones, 1960

	% Fuerza de trabajo agrícola sin tierras (1)	Población agrícola económicamente activa sin tierras (miles) (2)	Unidades de explotación agrícola, de 5 hectáreas y menos (miles) (3)	Unidades de explotación agrícola, de 5 hectáreas y más (miles) (4)	Población agrícola económicamente activa, 1960 (miles) (5)	Población rural, 1960 (miles) (6)	Población indígena, 1960 (miles) (7)	Población rural, 1975 (proyectada) (miles) (8)
Perú	94	1.460	51	35	1.546	6.439	3.121	8.050
Bolivia	84	703	98	35	836	2.328	2.450	2.910
Brasil	80	8.269	459	1.606	10.334	41.728	1.200	52.168
Chile	77	497	56	105	648	2.627	240	2.831
Nicaragua ...	77	172	10	41	223	929	43	1.250
Uruguay	72	208	11	74	288	514	0	514
Honduras	71	382	89	67	538	1.440	108	1.938
Argentina .	66	1.057	81	484	1.622	6.795	130	7.899
El Salvador ..	58	239	140	34	413	1.567	100	1.959
Colombia	55	1.104	504	415	2.023	7.705	200	8.945
Haití	..	....	....	....	1.454	3.093	0	3.591
Cuba	48	423	32	364	819	3.088	0	3.585
Guatemala ..	47	311	266	83	660	2.598	1.497	3.497
Ecuador	46	297	252	93	641	2.819	1.839	3.793
Costa Rica ..	44	66	52	31	149	729	7	1.056
Venezuela ...	44	307	266	132	705	2.674	99	2.882
México	43	2.096	2.000	728	4.824	17.203	2.448	21.507
R. Dominicana	41	189	209	68	466	2.039	0	2.744
Paraguay	37	86	104	45	235	1.060	40	1.142
Panamá	36	47	44	41	132	561	60	755
Totales		17.913	4.724	4.481	28.556	108.092	13.580	138.006

FUENTES: (1) y (2) Computados de (5) - (3) + (4).

(3) y (4) Thomas F. Carroll, **La creación de nuevas unidades agrícolas** (Santiago: F.A.O., 1961). México, Bolivia y Cuba: estimaciones para 1960.

(5) y (6) y (8) Naciones Unidas, CEPAL, **Boletín Económico de América Latina**, Vol. VI Nº 2 (octubre, 1961), pp. 27-31; **Ibidem**, op. cit., **Suplemento Estadístico**, Vol. VI (noviembre, 1961), p. 10.

(7) **Instituto Indigenista Interamericano**, México, 1962.

QUADRO V

AMÉRICA LATINA: Casos selectos de latifundios de propiedad privada en seis países, 1956 (*)

PAÍS	Número de propietarios	Superficie (millones de hectáreas)	Superficie media por cada propietario (miles de (hectáreas)
En Argentina	1	1.6	1.600
En Argentina	10	2.9	290
En Argentina	255	3.5	13
En Brasil	60	11.9	198
En Brasil	1.551	33.0	21
En Venezuela	3.422	17.4	5
En Chile	2.700	20.3	8
En Paraguay	7.789	15.9	2
En Cuba (1959)	8	1.2	145
Em Cuba (1959)	12	0.6	51

FUENTES: Censos Agropecuarios. Para Argentina, Jacinto Oddone, **La burguesia terrateniente argentina** (Buenos Aires: Ediciones Populares, 1956). Para Cuba, A. Núnez Jiménez, **Geografía de Cuba** (La Habana, 1959).

(*) Para comparación de superficies, se recuerda el área total de las siguientes naciones, y la cifra dada corresponde a millones de hectáreas. El Salvador, 2.0; Haití, 2.8; Holanda, Bélgica, Suiza y Luxemburgo (superficie agrícola de los cuatro países), 4.1; Rep. Dominicana, 4.8, y Costa Rica, 5.0

CUADRO VI

EUROPA OCCIDENTAL Y AMÉRICA LATINA: Superficie total en explotacion, segun el tamaño de las unidades de explotacion agropecuaria. 1956-1962

(EN POR CIENTOS)

PAÍS	Explotaciones de más de 100 Has.	Explotaciones de 1-100 Has.
EUROPA OCCIDENTAL:	12	88
Francia	10	90
Italia	23	77
Alemania Federal	4	96
Reino Unido	11	89
AMÉRICA LATINA:	88	12
Perú	99	1
Argentina	95	5
Paraguay	94	6
Uruguay	91	9
Chile	90	10
Venezuela	90	10
Brasil	84	16
Colombia	70	30
Ecuador	65	35

FUENTE: Adaptado de **Agricultural Statistical**; Bernard Oury, **L'agriculture au seil du marché commum** (Paris: Presses Universitaires de France, 1959); Oscar Delgado, **Estructura y reforma agraria en Latinoamérica** (Bogotá: Sociedad Económica de Amigos del Paris, 1960).

CUADRO VII

AMÉRICA LATINA: Gastos publicos en educacion y defensa nacional, por países, CIRCA 1960 (*)

	Gasto publico em educação					Fuerzas armadas		
	Dólares per cápita (1)	Valor (millones de dólares) (2)	Por ciento (3)	Población universitaria por 10.000 habitantes en 1960 (4)	% gasto público (5)	Soldados por 10.000 habitantes (6)	Número (miles) (7)	Gasto público como % del P.B.I. em 1959 (8)
Grupo I								
Venezuela (1963)	27	190	10	36	12	23	17	2.2
Uruguay (1953)	15	38	19	57	11	23	6	..
Brasil (1956)	14	855	11	14	28	16	107	2.8
Panamá (1955)	11	10	20	37	..	33	4	..
Cuba (1954)	12	74	23	28	..	..	..	..
Argentina (1959)	10	208	12	79	24	70	148	2.4
Costa Rica (1956) ...	8	8	20	33	4	0	0	0.5
Grupo II								
México (1963)	7	241	22	23	7	14	48	0.8
Perú (1962)	7	85	20	25	21	35	38	3.3
Chile (1956)	7	48	15	35	25	54	42	2.6
Trinidad (1953)	7	5	13	..	1	..	..	..
El Salvador (1954) ..	6	13	17	10	9	29	7	1.5
Jamaica (1953)	5	7	16	..	1	..	..	..
Guayana (1953)	5	2	13	..	5	..	..	..
Grupo III								
Guatemala (1957) ...	4	12	16	8	9	22	9	1.5
R. Dominicana (1955)	4	10	..	17	52	72	19	..
Ecuador (1963)	4	17	18	21	21	47	20	2.2
Colombia (1963)	3	40	14	16	26	23	17	1.4
Honduras (1955)	2	3	16	8	12	21	4	1.3
Bolivia (1953)	2	6	14	11	15	32	12	..
Paraguay (1955)	2	3	13	20	32	45	7	..
Nicaragua (1954)	2	3	13	9	55	77	11	..
Haiti (1957)	1	4	9	2	45	13	5	..

(*) Los datos sobre Defensas. Los de Educación corresponden a los años ndicados entre paréntesis. Cómputos del autor basados en estas fuentes:

(1) y (2) Center of Latin American Studies, **Statistical Abstract of Latin American 1961.** (Los Angeles: University of California Press, 1961), p. 12. (Excepto para México, Perú, Argentina y Colombia, que son datos actualizados por el autor).

(3) OEA/CEPAL, **Estudio Económico y Social de América Latina 1961** (Washington: Union Panamericana, 1963); United Nations, **Demographic Yearbook 1960** (New York, 1961). Table II, pp. 437-8 y 440-2; Inter-American Development Bank, **Social Progress Trust Fund** (First Annual Report 1961) (Washington, 1962); Center of Latin American Studies, **op. cit.**, Plate 17, pp. 34-35. (Excepto para México, Perú, Colombia, Venezuela y Ecuador).

(4) Cómputos del autor basado en un informe de UNESCO sobre matricula universitaria en 1960. Véase **Una base para estimar las metas educativas en America Latina y los recursos financieros necesarios para alcanzarlas** (Santiago de Chile, ST/ECLA/CONF. 10/L.37, 1962) (mim.) Cuadro III, p. 5. Las cifras de población proyectada para 1960 son de CEPAL, «La situación demográfica en América Latina», **Boletín Económico de América Latina** (Santiago), VI, 2: 13-54 (octubre, 1961), Cuadro 11, p. 27.

(5), (6) y (7) Center of Latin American Studies, **op. cit.**, Plate 17, pp. 34-35; Edwin Lieuwen, **Armas y política en América Latina** (Buenos Aires: Sur, 1960), p. 257 (ó p. 210 en la edición de Praeger, New York); **Memoria del VI Congreso Latinoamericano de Sociologia** (Caracas: Imprenta Nacional, 1961), Tomo I, p. 397.

(8) United Nations, **Economic and Social Consequences of Disarmament** (Report of the Secretary-General Transmitting the Study of His Consultative Group) (New York, 1962) pp. 58-61.

CUADRO VIII

AMÉRICA LATINA: Ingreso nacional, producto bruto y valor de las exportaciones, según los grados de desarrollo socio-económico (*) de los países, CIRCA **1960**

	Ranzo socio-económico (1)	Ingreso nacional per cápita (US dólares) (2) A	Ingreso nacional per cápita (US dólares) (2) B	Produto nacional bruto per capita (US$ dólares) (3)	Exportaciones en 1959 (en millones de dólares) (4)	Exportaciones a Estados Unidos en 1959 (en millones de dólares) (5)
Grupo I						
Argentina	94	363	296	623	1.009	108
Uruguay	91	400	365	359	98	12
Chile	88	300	295	361	498	194
Venezuela	87	500	857	1.166	2.369	927
Cuba	84	427	338	399	675	445
Grupo II						
Brasil	76	155	145	329	1.282	592
Colombia	75	250	177	350	467	321
México	71	300	263	336	751	440
Panamá	67	385	320	384	33	22
Costa Rica	60	394	333	403	75	38
Perú	57	160	97	155	314	98
Ecuador	54	125	145	204	97	58
Grupo III						
Rep. Dominicana	44	205	228	239	128	73
Guatemala	40	181	154	180	107	65
Honduras	33	150	166	196	67	38
Bolivia	33	92	66	91	75	27
Paraguay	32	100	110	134	31	10
Nicaragua	32	200	233	233	64	20
El Salvador	31	215	254	254	113	40
Haiti	28	102	72	104	28	—

(*) Indice de desarrollo económico y social. Media aritmética de los pesos relativos de cuatro grupos de índices: a) Potencial demo-económico; b) Renta **per capita**; c) Niveles de bienestar social, y d) Niveles de productividad, maquinaria y equipos.

FUENTES: (1) T. Pompeu Accioly-Borges, «Graus de desenvolvimento na América Latina», **Desenvolvimento y Conjuntura,** Río de Janeiro (1961).

(2) Las dos fuentes que ofrecen estadísticas de ingreso nacional divergen aun tratándose de un período semejante, el año 1960. Fuente A: International Bank for Reconstruction and Developmente, **Comparative Data on Latin America Countries** (1960), p. 3; Fuente B: Center of Latin American Studies, **Statistical Abstract of Latin America 1961** (Los Angeles: University of California Press, 1961), Plate 16, pp. 32-33.

(3) Naciones Unidas, CEPAL e **International Financial Statistics,** según cómputos hechos por Victor L. Urquidi, **Viabilidad económica de América Latina** (México: F. C. E., 1962, Cuadro 5).

(4) y (5) CEPAL, **Boletín Económico de América Latina** (Suplemento Estadístico), Santiago, Vol. VI (noviembre 1961), Cuadros 31 y 42. (3) **Ibídem,** Cuadro 39.

CUADRO IX

AMÉRICA LATINA: Algunas variables socio-económicas relativas a la agricultura, por naciones, CIRCA **1960-1962**

	% Fuerza de trabajo agrícola (1)	% Analfabetismo (2)	Socios de Cooperativas agrícolas por cada 10.000 de fuerza de trabajo agrícola (3)	Número de tractores (miles) (4)	% Superficie agropecuaria ocupada por latifundios (5)	% Latifundistas sobre total de terratenientes (6)
Grupo I	68	70	11	..	..	..
Haiti	72	89	1	1.0	..	..
Honduras	71	65	13	0.3	46	1.7
Guatemala	68	71	14	0.8	50	0.3
Nicaragua	68	62	1	2.4	57	5.3
El Salvador	63	61	24	1.2	50	1.1
Grupo II ...	56	44	140	..	..	..
Perú	60	58	7	6.3	77	1.7
Brasil	60	51	380	58.	51	1.6
México	58	43	140	60.	51	0.7
Bolivia	57	68	17	0.9	61	6.
Rep. Dominicana	57	57	1	1.2	53	0.1
Costa Rica	55	21	250	0.5	61	3.
Colombia	54	38	1	20.	40	5.
Paraguay	54	34	100	0.6	89	5.
Ecuador	53	44	120	1.5	45	2.
Panamá	50	30	240	1.6	36	1.5
Grupo III ..	32	24	1.190	..	..	..
Venezuela	41	48	14	10.1	73	1.7
Cuba	41	13	2.670	13.	2	0.1
Chile	30	20	190	15.	73	2.2
Argentina	25	14	2.650	82.	75	5.6
Uruguay	22	15	450	20.4	56	4.2

FUENTES: Computado y adoptado de: (1) Naciones Unidas, CEPAL, «La situación demográfica en América Latina», **Boletín Económico de América Latina,** Santiago, VI, 2.13-52 (octubre, 1961); (2) UNESCO, **World Survey of Education,** Vol. II, París (1958), excepto para Cuba; (3) Unión Panamericana. Departamento de Asuntos Sociales, **Boletín,** Washington, Vol. I, Nº 9, p. 4 (marzo, 1962), Para Cuba, INRA, La Habana, 1961; (4) Unión Panamericana, **La estructura agropecuaria de las naciones americanas** (Washington, 1957), p. 347. Para México, Edmundo Flores, **op. cit.,** p. 215; **Statistical Abstract of Latin America 1961;** (5) y (6) Oscar Delgado, **op. cit.,** pp. 50-51. Computado según número y superficie de unidades de explotación agropecuarias, de acuerdo con los Censos respectivos. Explotaciones de 1.000 o más hectáreas, excepto: a) Ecuador y Colombia, 500 Has. o más, y b) Las naciones de Centro-América, 100 o más Has. El numeral (4) ha sido actualizado con datos del **Statistical Abstract of Latin America 1961, op. cit.**